

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
SOCIALISME MUNICIPAL

(ÉTUDE DE DROIT ADMINISTRATIF
SUR LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ÉTAT)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le jeudi 7 décembre 1911, à 3 heures

PAR

PIERRE MIMIN

Président : M. SOUCHON, professeur.

Suffragants { *M. DESCHAMPS, professeur.*
M. WAHL, professeur.

LIBRAIRIE
DE LA

SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET ARRÊTS

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

22, Rue Soufflot, PARIS-5.

1912

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE
SOCIALISME MUNICIPAL

(ÉTUDE DE DROIT ADMINISTRATIF
SUR LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ÉTAT)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le jeudi 7 décembre 1911, à 3 heures

PAR

PIERRE MIMIN

Président : M. SOUCHON, professeur.

Suffragants { *M. DESCHAMPS, professeur.*
 { *M. WAHL, professeur.*



LIBRAIRIE

DE LA

SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET ARRÊTS

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

22, Rue Soufflot, PARIS-5^e

—
1912

INTRODUCTION

LE MOUVEMENT MUNICIPALISTE

Extension des attributions d'État. Étatisme et municipalisme.

L'engouement municipaliste : — Son processus : de la concession, monopole de fait, à la régie. — La municipalisation en Angleterre, en Allemagne, en Italie. — Hésitation dans les pays républicains : France, États-Unis, Suisse. — Les régies françaises.

Influence des doctrines et des partis socialistes sur le mouvement municipaliste : — Congrès et programmes. — Le contenu logique, les tendances égalitaires et la portée socialiste du municipalisme.

Le monde moderne est témoin d'une extension énorme des attributions d'Etat. Des modes d'activité qu'une tradition multiséculaire abandonnait aux initiatives individuelles reprennent leurs antiques formes de services publics. Longtemps et presque parfaitement contenus par les mœurs dans une triple fonction — irréductible — de sécurité, de justice et de législation, les gouvernements se sont, de nos

jours, retrouvés une compétence universelle qui envahit tous les domaines. Par un mouvement d'absorption extrêmement ample, ils ont attiré dans leur sphère les branches les plus variées de la vie collective. Organe de défense et de conservation, l'Etat a proposé à son ambition ce que l'idéalisme teuton appelle le but de civilisation; instrument politique par essence, il a voulu encore remplir la *fonction économique*. L'Etat-gendarme — ce mythe ! — n'est plus seulement l'Etat-providence : c'est l'Etat-producteur, l'Etat-patron, l'Etat-transporteur, l'Etat-marchand.

A cette allure accélérée vers le *Pan-Etatisme* des fâcheux ont voulu mettre un frein. Le mouvement s'est alors éparpillé. La colossale entreprise menée à coups de lois et de décrets par l'Etat central a été continuée et considérablement étendue par ces incarnations réduites et dispersées de l'Etat que sont les Municipalités. Venues tard à une relative indépendance, enivrées par leur ultime affranchissement d'un enthousiasme indomptable, elles ont suivi les errements et copié, en les amplifiant, les témérités du pouvoir central.

Et pourtant les municipalités trouvaient déjà, dans les attributions de police si nombreuses, si infiniment variées qui leur sont réservées par les lois pour ordonner ou tracasser, selon leur esprit, la vie journalière des citoyens, le moyen permanent et

quasi-indéfini de dépenser un zèle juvénile. Déjà, dans les pays modernes, où les administrateurs locaux ne sont pas tant choisis pour leur valeur que pour leur étiquette, le cercle normal des attributions municipales était une carrière difficile à comprendre et délicate à remplir.

Les corps communaux, à l'instar des parlements, ont estimé que la tâche était trop aisée et que rien de pénible ne pouvait échapper à leur ardeur. Ainsi surgit sur toute la surface de l'Europe, plus exubérante ici que là, mais partout en voie d'envahissement rapide, une audacieuse floraison d'entreprises industrielles et commerciales, créées, organisées, administrées, exploitées par les municipalités : ce sont les *Régies communales*.

Elles se firent d'après un processus invariable.

Il est certaines industries qui, pour fonctionner, empruntent sans discontinuité une partie de la voie publique. Par exemple, la distribution de l'eau ou du gaz, les transports sur rails ne se conçoivent pas sans occupation de la rue, sol pour les lignes de fer, sous-sol pour les canalisations. Cette emprise du domaine public est réalisée au moyen d'une *concession* qu'accorde l'autorité. Comme le bon ordre de la circulation s'oppose à la multiplicité de concessions semblables pour un territoire déterminé, il s'ensuit que la concession est unique; l'Administration n'en consentira pas d'autre; elle s'y engage même au-

jourd'hui; c'est une obligation qu'elle prend normalement pour compenser les charges qu'elle impose en revanche au concessionnaire. Par la force des choses, puisqu'il est le seul à pouvoir exercer l'industrie sujette à concession de voirie, le concessionnaire jouit d'un *monopole de fait*. Monopole pour monopole, a-t-on argumenté, mieux vaut qu'il soit exercé par la commune elle-même et qu'il profite à tout le monde, non plus seulement aux quelques actionnaires d'une compagnie privilégiée. Et l'idée se répandant que les monopoles de fait trouvent leur juste place dans le domaine collectif, les services d'eau, de lumière, de transports en commun ont été accaparés par un nombre croissant de municipalités, déclarés services publics et mis en régie, *municipalisés*.

Le reste a suivi, car c'est une règle presque inéluctable que la régie appelle la régie. La municipalisation est une maladie éminemment contagieuse. Un municipaliste ardent le dit sans fard : « On a municipalisé tout ce qui permet de faire payer plus cher et très cher le séjour d'une ville; on a municipalisé la voirie, les tramways, le gaz, l'eau qui rendent la vie facile et saine; il faut aussi municipaliser tout ce qui permet de recueillir, sous forme de loyers ou de commerce, les avantages de ces améliorations. » (1).

Le service des eaux est aujourd'hui municipalisé

(1) A. Mater. *Le socialisme conservateur*, 1909, p. 548.

un peu partout. A cela il y a des raisons de commodité et de salubrité qui peuvent être raisonnablement invoquées, quoique en général l'exploitation de ce service par concessionnaire soit préférable, à raison du contrôle plus rigoureux qu'elle suppose.

La distribution en régie de l'énergie et de la lumière électrique semble avoir surtout les faveurs des villes d'Angleterre si on en juge d'après la proportion des usines municipales dans ce pays (481 sur 770 en 1905) (1). Pourtant, il ne faudrait pas conclure de là que les cités britanniques ont eu le mérite de donner à cette industrie si intéressante tout l'essor qu'elle devait prendre. La municipalisation antérieure du gaz a poussé, au contraire, bien des municipalités à combattre et, comme le disait M. Macdona au Parlement, « à étrangler dès sa naissance l'industrie privée de l'électricité. » Ces municipalités déjà productrices du gaz, redoutant la concurrence du service électrique, ou bien l'asservissent, ou bien le tuent.

Dans une note à une compagnie pétitionnaire, le secrétaire municipal de Milton s'en explique assez ingénument. « Le Conseil, écrivait-il, m'a chargé de vous dire que, comme les usines à gaz, à Milton, appartiennent au Conseil municipal, celui-ci prendra les mesures nécessaires pour empêcher qu'on accorde l'autorisation demandée de pourvoir à l'éclairage

(1) Gaucheron, *Etude sur l'œuvre économique des municipalités*, p. 47.

électrique public et privé sur l'étendue de la commune... » (1). Voilà une excellente raison, et qui fait comprendre pourquoi, dans le Royaume-Uni, l'industrie électrique étant rendue impossible aux sociétés privées, les 2/3 des usines sont municipales.

En aussi forte proportion, les villes allemandes possèdent des régies du gaz, parmi lesquelles celle de Leipzig, passe pour la plus ancienne du monde.

Dans cette production municipale du gaz, un pays, le Danemark, est réputé pour ses audaces. Tel autre, l'Italie, a placé, sous la protection d'une loi organique, avec plusieurs centaines de régies aventureuses, ses boulangeries communales de Catane, Palerme, Reggio Emilia et Piacenza. Cette loi qui porte la date du 29 mars 1903 décide que les communes italiennes peuvent « prendre en régie l'entreprise et la gestion de certains services publics et *notamment* ceux qui se rapportent aux objets suivants : 1^o Construction d'aqueducs, de fontaines, distribution de l'eau potable; 2^o Entreprise et exploitation de l'éclairage public ou privé; 3^o Construction d'égoûts et utilisation de matières fertilisantes; 4^o Construction et exploitation de lignes de tramways à traction animale ou mécanique; 5^o Etablissement et exploitation d'un

(1) *Sic. Avebury, Les Villes et l'Etat contre l'industrie privée*, p. 123.

Le procédé était simple et d'ailleurs légal. La Ville demandait au Board of Trade un *provisional order*, genre de licence qui lui conférait le monopole du service. Elle n'en usait pas, mais cela suffisait à mettre obstacle à toute création d'usine privée.

réseau téléphonique sur le territoire de la commune; 6° Création et exploitation d'une pharmacie; 7° Balayage public, enlèvement des ordures ménagères; 8° Pompes funèbres avec attribution de monopole sauf pour les congrégations ou les associations similaires reconnues par la loi; 9° Construction de moulins et de boulangeries communales; 10° Construction et exploitation d'abattoirs publics avec attribution de monopole; 11° Construction et exploitation de marchés publics avec attribution de monopole; 12° Construction et exploitation de bains publics; 13° Fabrication et vente de la glace; 14° Construction et utilisation d'asiles de nuit; 15° Services d'omnibus, d'automobiles, en général de tous moyens de transports publics; 16° Production et distribution de l'énergie hydraulique ou électrique et construction des installations afférentes; 17° Affichage public avec attribution de monopole sauf en ce qui concerne l'affichage électoral et les actes de l'autorité; 18° Séchoirs et entrepôts de grains de maïs; 19° Production et vente de grains pour les semences et plants de vignes et autres arbustes.» (1)

De l'Atlantique à l'Oural, il n'est pas de contrée qui ne compte quelques cités municipalisantes. Belgique, Pays-Bas, Suède, Autriche municipalisent;

(1) Sur les régies italiennes, cf. Brès, *De la municipalisation des services d'intérêt public en Italie*; de Molinari, *Le socialisme municipal italien*, *Economiste européen*, 1902; Dr Totomiantz, *Les entreprises des municipalités italiennes*, etc...

Lisbonne a ses boucheries, Pétersbourg ses tramways, Zurich son service médical (1).

En Angleterre surtout, la municipalisation atteint un degré impressionnant. Ce ne sont pas seulement les services quasi-publics qui ont été saisis par les grandes « corporations » urbaines. Elles sont très engagées dans la voie socialiste et font déjà figure de bazars universels vendant au plus juste prix le lait et la glace, l'huile et le savon, la pharmacie, le vêtement, etc.... Glasgow cumule les services de l'eau, du gaz, de l'électricité, des tramways, des téléphones, des vidanges, des bains, des assurances; elle donne à loyer 3.000 maisons municipales, gère 500 magasins, cultive 1.000 acres de terre, exploite des mines, blanchit du linge et fait le commerce des fleurs. Le budget de Manchester, par les articles qu'il comporte, montre quel puissant laboratoire de municipalisation a été installé dans le berceau même de l'Ecole libérale. Et Birmingham, et Nottingham, et Liverpool, et Salford, et des centaines d'autres villes importantes s'efforcent, comme à l'envi, de remporter le titre de « Mecque du Socialisme » décerné à l'une d'elles. (2).

Il est vrai que si l'engouement municipaliste est

(1) On consultera avec intérêt les rapports de M. Donnat à la section d'économie locale de l'Exposition de 1889, de M. Alpy au Conseil municipal de Paris, 1901, et de M. Veber à la Chambre des députés, 1902.

(2) Voir l'ouvrage très documenté de R. Boverat, *Le socialisme municipal en Angleterre*. Et encore : François, *Le socialisme munici-*

général en Europe, ses manifestations forcenées sont plus particulières aux cités de « la libre Angleterre », comme on disait autrefois.

La France, génératrice par tradition des idées téméraires, n'a pourtant suivi le mouvement qu'avec hésitation. Peut-être doit-elle cette exceptionnelle prudence à la résistance cahotique de l'opinion. Dans les nations assises exclusivement sur le suffrage universel, où l'essence du système politique subordonne tout l'organisme aux tactiques électorales, on se montre certainement hostile à ce qui peut augmenter les moyens de corruption. Ainsi, ce sont les pays les plus démocratiques, par leur constitution, les trois grandes Républiques — France, Etats-Unis, Suisse — qui semblent répugner davantage à toute « entreprise » d'Etat. En tout cas, il s'agirait d'une opposition plutôt instinctive, sans vues lointaines comme sans cohésion consciente, et qui n'aurait certes pas tenu longtemps si elle n'avait bénéficié d'aides puissantes : en Suisse, pratique du referendum ; en Amérique, réaction contre la politique des dépouilles au vainqueur électoral ; en France, aide plus énergique et mieux ordonnée du Conseil d'Etat.

De fait, la Confédération helvétique et les Etats-Unis, dans les vingt dernières années, ont réalisé quelque chose de notable pour la municipalisation

pal en Angleterre, Journal des Economistes, 1896. Montet, Le socialisme municipal anglais.

soit de la lumière, soit des forces motrices. Et en France, lorsque la tutelle du Conseil d'Etat n'a pu s'exercer, l'opinion n'a pas empêché quatre grandes villes : Tourcoing, Valence, Maubeuge, Grenoble, ni celles-ci de moindre importance : les Sables-d'Olonne, Yport, Villeneuve-le-Guyard, Beaune, Brie-Comte-Robert, Nesle, Rozoy-en-Brie, de mettre le gaz en régie. L'opinion n'a pas empêché Paris d'avoir un secteur d'électricité, Lyon de municipaliser les maisons de rapport du quartier Grôlée, Lyon encore et Dijon d'exploiter des théâtres déficitaires. Elle n'a pas empêché la communalisation des tramways à Tunis et d'un funiculaire à Langres. L'opinion seule, hésitante, incertaine, versatile, n'est guère puissante contre un mouvement résolu et discipliné. Or, tel s'affirme le mouvement municipaliste.

* * *

Cette vigueur propre du mouvement municipaliste lui vient du Socialisme doctrinal, abandonnant les prétentions radicales de la théorie marxiste pour un programme d'action largement réformiste.

Sans doute, lorsque, en 1879, au Congrès de Marseille, les forces disparates du nouveau socialisme français fusionnèrent en une fédération aux contours définis, la pure doctrine marxiste était l'orthodoxe *Credo* du parti naissant. « Pour la première fois, le Socialisme scientifique organisait les forces du

prolétariat.» Dans le langage de Jules Guesde, c'était affirmer qu'on allait tenir en un mépris hautain les socialisations partielles et locales, toutes les « menues expériences » si dédaignées de Karl Marx. Mais l'histoire intérieure du parti socialiste est une histoire de querelles intestines. A peine s'était unifié le *Parti ouvrier français* qu'une scission le déchirait. Les Possibilistes de Brousse s'en écartaient en 1881, renonçant « à fondre le prolétariat tout entier dans le moule étriqué d'une doctrine particulière » (1). Leur programme de réformes progressives, réalisables, légalement à leur sens, dans l'ordre des institutions capitalistes, comprenait une importante partie municipaliste sur laquelle une polémique très vive s'était engagée. Aux Broussistes et à « l'ignarisme possibiliste », Jules Guesde, emprisonné à Sainte-Pélagie, répondait : « Les collectivistes ou communistes du parti ouvrier qui, dès la première égalité de 1877, ont donné pour objectif au prolétariat en travail d'affranchissement les moyens de production et d'échange à socialiser, ont toujours entendu par cette socialisation la transformation en services publics des diverses industries privées... La société actuelle fondée sur l'antagonisme des classes, sur la subordination économique et politique d'une majorité de non-propriétaires à une minorité de possédants, la société actuelle ne laisse place à aucun

(1) Brousse, dans *Le Prolétariat*, 12 novembre 1881.

service véritablement public, c'est-à-dire profitable également à tous. Publics par les frais qu'ils entraînent et qui portent sur tous, le plus souvent en raison inverse des ressources de chacun, ces services sont tout ce qu'il y a de plus privés, ne servant en réalité qu'à la classe privilégiée ou capitaliste. Seule une société ayant absorbé ou fondu toutes les classes en une seule également propriétaire et également productrice peut donner lieu à des services réellement publics. C'est-à-dire que l'instauration de ces derniers est subordonnée à la socialisation des moyens de production et d'échange, subordonnée elle-même à la prise du pouvoir politique par le prolétariat et à l'expropriation de la classe capitaliste, ce qui est affaire de révolution...» Et Jules Guesde de résumer ainsi toute sa dialectique : « La révolution, c'est-à-dire l'expropriation, d'abord ; les services publics, après (1) ».

Cependant, durant les dix années qui suivirent, le Possibilisme recruta un nombre si considérable d'adhérents, que ses adversaires, Jules Guesde lui-même, durent épouser les idées « petites-bourgeoises » du Municipalisme. Conversion tout à fait tiède d'ailleurs, si on en juge d'après le *programme de Lyon* adopté par le parti guesdiste en 1891 dans son 9^e congrès. Ce programme d'action communale peut se présenter comme interventionniste, on n'y voit à peu près rien dont la réalisation constituerait une

(1) Jules Guesde, *Services publics et socialisme*.

réforme proprement industrialiste, sauf l'article 8 réclamant l'« organisation d'un service gratuit de médecine et d'un service de pharmacie à prix réduits », et l'article 11 : « Service de consultations judiciaires gratuites pour les litiges intéressant les ouvriers (1) ». Les discussions assez âpres du dernier Congrès socialiste (Saint-Quentin, 1911) témoignent encore chez les guesdistes ralliés d'une certaine arrière-pensée.

D'allure plus nettement municipaliste nous apparaissent les programmes des autres fractions du parti socialiste.

Ainsi le programme de l'*Union fédérative du Centre* qui groupe les Allemanistes :

« Article 13. Transformation en services publics communaux ou départementaux des monopoles des grandes compagnies (omnibus, bateaux, eau, gaz), tous ces services devant fonctionner, sinon gratuitement, du moins au prix de revient.

« Article 14. Etablissement d'industries municipales, création de greniers, minoteries, boulangeries, boucheries, pharmacies et services de santé, ouverture de bazars, construction de maisons salubres, le tout

(1) S'il ne s'agissait que de consultations juridiques données gratuitement *aux indigents*, ce service rentrerait dans l'assistance, et le barreau s'honore de le faire fonctionner spontanément. Mais un service municipal de consultations *pour tous* les habitants, ou même *pour tous* les ouvriers sans distinction de ressources, serait une œuvre socialiste; de même les services municipaux de médecine ou de pharmacie *pour tous*.

à titre municipal pour combattre les spéculateurs au profit des travailleurs (1) ».

A son tour, le *programme municipal* de Benoit Malon, qui est celui des Indépendants, portait : « 1^o Reconstitution et agrandissement du domaine public communal (terres, maisons, établissements divers, etc..., premier pas vers la propriété communale)... 2^o Construction de maisons-modèles répondant aux nécessités de bon marché et d'hygiène, et communalisation progressive du service des logements, usines et ateliers pour le matériel des services qui seraient communalisés (éclairage, omnibus, tramways, petites voitures, navigation fluviale)... 4^o Approvisionnement de blé devant être cédé à prix rationnel, minoteries, boulangeries et meuneries municipales destinées surtout à l'approvisionnement des établissements sociaux ou communaux, hôpitaux, asiles, mais pouvant aussi vendre au public à un prix suffisant pour laisser un petit excédent, tous les frais étant couverts. Etablissement de magasins généraux à système de warrantage pouvant faire des avances au producteur jusqu'à concurrence de 60 % de la valeur... mais ayant surtout pour but la mise en vente, moyennant un droit de dépôt et de débit très modéré, à prix équitable et rémunérateur, des marchandises confiées... 7^o organisation d'un service médical et

(1) *Programme municipal, adopté par l'Union fédérative du centre*, commenté par le citoyen J. Allemane, Paris, Imprimerie ouvrière.

pharmaceutique, gratuit pour les indigents, à tarifs modérés pour l'ensemble des ressortissants... 12^o théâtres et concerts communaux, les premiers presque gratuits, les seconds gratuits... » (1).

Plus récemment, le *programme municipal socialiste*, élaboré au Congrès municipal de Paris et ratifié par le Congrès national du parti socialiste tenu à Saint-Etienne en 1904, présentait parmi ses desiderata : « Municipalisation des services publics d'ordre communal : transports, éclairage, eaux, etc.... Création et organisation de services publics pour la production des matières premières nécessaires à la vie : boulangeries, minoteries, boucheries, pharmacies, magasins d'habillement... Construction (?) par la municipalité d'habitations hygiéniques à bon marché ... ».

Les mêmes tendances, en s'exprimant une nouvelle fois au dernier Congrès socialiste, celui de Saint-Quentin (1911), affirment nettement la position prise, malgré l'hésitation première, sur la question municipaliste, par le socialisme français.

En tant que doctrine et en tant que parti, comme les Fabiens d'Angleterre, comme la Social-Démocratie allemande, il poursuit pratiquement, sans abandonner pour cela « les idées du Dimanche » et parallèlement à la nationalisation des services généraux,

(1) Benoît Malon, *Distribution et organisation des services dans la commune cantonalisée*, *Revue socialiste*, 1891.

la municipalisation graduelle, de plus en plus étendue, des industries. Pour les socialistes de tous pays, selon la parole de Bernstein, « la Commune devient un levier de plus en plus puissant de l'émancipation sociale ».

Cette attitude des socialistes à l'égard des industries communales a conduit partisans et adversaires à se demander *ce qu'il y a de socialiste dans le socialisme municipal* et, parmi les aspects du socialisme, ce qui caractérise celui-ci.

C'est à la création et à l'extension des régies municipales, c'est à l'état de fait exposé dans nos premières pages, c'est aux systèmes qui l'ont provoqué et développé qu'il convient de réserver le nom de socialisme municipal (1).

Il s'en faut que ce terme n'ait pas subi les déformations inattendues que connaissent tous les mots à effet.

De même que le terme de socialisme, depuis le jour où Louis Reybaud en étiquetait commodément la « famille des visionnaires » et où le thaumaturge Pierre Leroux s'en servait pour désigner son mysticisme politique, a couvert toutes sortes de doctrines qui voulaient affirmer par une épithète sonore leurs prétentions simplement égalitaires, pareillement on a rangé dans le socialisme municipal une bonne part

(1) On voit que nous sacrifions à l'usage qui, dans le vocabulaire sociologique, désigne par un même mot la théorie et son objet.

des mesures d'assistance officielle ou d'intervention réglementaire réalisées dans le cadre de la commune.

Ces mesures peuvent naître du souci égalitaire, elles n'en sont pas moins absolument et intrinsèquement distinctes du mode socialiste. Le Socialisme — la structure du mot l'indique — est un moyen particulier de l'égalitarisme qui transforme la propriété privative en *propriété sociale*. Quand ce moyen original fait défaut, il est impossible, sans solliciter singulièrement le sens naturel du mot, de dire qu'il y a socialisme (1).

L'interventionnisme, le partagisme, l'anarchisme rentrent bien dans l'égalitarisme, au même titre que le socialisme; mais toutes ces doctrines sont distinctes comme construction. Le socialisme qui a pour fin la propriété sociétaire n'admet que deux formules définitives : le collectivisme et le communisme, avec leurs procédés actifs : la nationalisation et la municipalisation des sources et moyens de production et d'échange.

Qu'une ville, par exemple, subventionne des grévistes, ou encore une association coopérative de pro-

(1) Voici, à notre sens, deux bonnes définitions du socialisme. Celle d'Émile Faguet : « La mise en commun des sources et des moyens de production ». Celle de M. Bourguin : « Suppression, réduction ou diffusion des revenus capitalistes, par l'institution de droits collectifs sur les choses au profit de communautés plus ou moins vastes, à côté ou à la place des droits individuels ». A la réflexion, on verra que ces deux définitions traduisent un même fait sous deux états successifs : celle-ci le socialisme dynamique; celle-là, le socialisme intégral.

duction, elle intervient illégalement dans la lutte économique des intérêts privés, elle rompt abusivement l'égalité de droit qui doit exister entre les concurrents, elle attente frauduleusement à la liberté de l'industrie en retournant la puissance de l'impôt contre ceux-là mêmes qui l'ont payé... Peut-on dire qu'elle socialise quelque chose? qu'elle organise une propriété sociale? Pas encore. On pourra le dire si elle s'empare d'une usine, d'un commerce, d'une source quelconque de richesse (1), pour l'exploiter elle-même. Le Socialisme municipal consiste donc uniquement dans *l'exploitation par les municipalités des services économiques* (2); et la forme propre du socialisme municipal se créant dans nos sociétés d'armature individualiste, c'est *la mise en régie communale*. Voilà qui est du Socialisme municipal, et cela seulement.

A l'opposé des auteurs qui voient du socialisme partout, il y a les auteurs qui n'en voient nulle part. Pour eux le mouvement municipaliste n'a rien de socialiste. Il est né de préoccupations purement financières. Ce qui a fait les régies, ce n'est pas le *souci égalitaire*, c'est le *souci budgétaire*.

(1) L'activité humaine est une source de richesse, et très exploitable. On socialisera le service médical, par exemple, en instituant un médecin officiel qui, fonctionnaire pourvu d'un traitement fixe, devra donner ses soins à tous, indistinctement.

(2) Service *économique* (au sens savant) ne veut pas dire service lucratif. Le caractère économique d'un service est indépendant de ses résultats, même volontairement onéreux. La circonstance de gratuité ne change rien à sa nature.

Il n'importe. Quelqu'ait été le mobile immédiat du mouvement, dans tel et tel cas, il reste que son résultat fut de la socialisation. Un pays conservateur comme était la Prusse, lorsqu'elle remettait mines et chemins de fer à l'Etat, faisait de la nationalisation; une ville réputée libérale comme Manchester fait du socialisme municipal quand elle prend à son compte les tramways et l'électricité. Sans doute, le but poursuivi et les traditions conservatrices ou les mœurs libérales paraissent des garanties relatives; mais ce sont là consolations de circonstance. Au point de vue doctrinal, la mise en régie — réduction des revenus capitalistes, par l'institution de droits collectifs sur les choses au profit de la communauté, à côté des droits individuels — stade de la socialisation des sources et moyens de production —, c'est du socialisme.

Sans faire le procès inconvenant de l'idée égalitaire, on peut s'attaquer à la forme qui l'enveloppe, comme on peut dénoncer les désillusions qu'elle apporte. Ainsi, malgré la diversité des mobiles, la critique du socialisme municipal, telle qu'on va la trouver dans la jurisprudence du Conseil d'Etat, demeure entière, puisqu'elle s'adresse moins à l'âme qu'à la forme, moins au but cherché qu'au résultat atteint.

PREMIÈRE PARTIE

JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ÉTAT CONTRE LE SOCIALISME MUNICIPAL

Moyens d'action contre le socialisme municipal : la tutelle administrative et le recours des « parties intéressées ».

Exposé de la jurisprudence : — La régie du gaz à Tourcoing et l'avis du 7 juin 1877. Le funiculaire de Belleville et l'avis du 24 février 1887. La pharmacie municipale de Roubaix et l'avis du 2 août 1894. Les caisses d'assurances et l'avis du 21 mai 1896. Les vidanges lilloises et l'avis du 1^{er} mars 1900. La boulangerie de Poitiers et l'arrêt du 1^{er} février 1901. Le médecin communal d'Olméto et l'arrêt du 29 mars 1901. — Condamnation du socialisme municipal.

Valeur dialectique de la jurisprudence. — Sa cohésion. — Examen des prétendues dérogations au principe : les lois municipalistes et leur interprétation restrictive; les régies illicites et leur imposition fiscale; quelques cas exceptionnels de nécessité publique et l'intervention municipale.

Le Socialisme municipal, pour être infiniment moins développé en France qu'au dehors, y compte pourtant, nous l'avons vu, quelques manifestations. Un nombre plus considérable de tentatives avortées, de projets anéantis, de propositions encore pendantes ont eu l'honneur de la discussion dans le pays et dans les assemblées.

A leur sujet la vieille querelle du rôle de l'État,

de sa nature, de ses droits, de sa compétence s'est ranimée; on a invoqué, pour et contre les exploitations communales, les exemples de l'étranger et les chiffres de la statistique; cette face du problème a servi de prétexte à une littérature assez lourde.

On s'est moins demandé si les exploitations communales nées ou à naître étaient en règle avec la loi. La plupart des polémistes, en accusant un grand talent de vulgarisation, ont ignoré la question de droit. Elle s'est pourtant posée contentieusement, comme la question d'opportunité se posait politiquement.

Le plus souvent, lorsqu'un Conseil municipal a voulu monter une industrie, il lui a suffi d'organiser le service et de voter les crédits. Quelques délibérations et tout fonctionnait, bien ou mal. La tutelle administrative, distraite par des soucis de manœuvre électorale, énervée par les marchandages de la politique journalière; les particuliers, ignorants de leurs droits ou de leurs intérêts, approuvaient, du moins laissaient passer.

Pourtant, administration et particuliers ont toujours eu les moyens d'arrêter l'effet des délibérations municipales tendant à l'établissement des régies. Si, depuis 1884, les Conseils municipaux jouissent d'un pouvoir de décision qui les dispense, en général, de recourir à l'autorisation administrative, ils ne sont pas affranchis de tout *contrôle préventif*.

D'une part, le préfet peut, en Conseil de préfecture,

déclarer la nullité des délibérations d'un Conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises en violation des lois (1), et c'est le cas des délibérations créatrices de régies. D'autre part, le budget communal, les crédits supplémentaires et les emprunts municipaux de quelque importance ne sont exécutoires qu'après approbation du préfet ou du chef de l'État; comme une régie ne s'établit pas sans l'inscription d'une dépense au budget, d'ordinaire même sans un emprunt, l'administration trouve encore ici la possibilité d'un contrôle actif; il lui suffit de refuser son agrément pour tuer la régie dans l'œuf (2).

(1) Loi du 5 avril 1884. Art. 63 : « Sont nulles de plein droit : 1^o les délibérations d'un Conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions ou prises hors de sa réunion légale; — 2^o les délibérations prises en violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique ». Art. 65 : « La nullité de droit est déclarée par le préfet en Conseil de préfecture... »

(2) Sous quelques réserves cependant. Loi du 5 avril 1884. Art. 145 : « Le budget de chaque commune est proposé par le maire, voté par le Conseil municipal et réglé par le préfet. — Lorsqu'il pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires, les allocations portées audit budget pour les dépenses facultatives ne peuvent être modifiées par l'autorité supérieure. — Le budget des villes dont le revenu est de 3 millions de francs au moins est toujours soumis à l'approbation du Président de la République, sur la proposition du ministre de l'Intérieur ». Art. 146 : « Les crédits qui seront reconnus nécessaires après le règlement du budget seront votés et autorisés conformément à l'article précédent ». Art. 148 : « Le décret du Président de la République ou l'arrêté du préfet qui règle le budget d'une commune peut rejeter ou réduire les dépenses qui y sont portées, sauf dans les cas prévus par le § 2 de l'art. 145... »

Art. 142 modifié : « Les Conseils municipaux votent, sauf approba-

Ce que peut faire l'autorité administrative, elle ne l'ose pas toujours; à côté de sa tutelle vacillante, il fallait la réaction plus vigoureuse des forces individuelles.

De fait, la nullité de droit que l'article 63 de la loi de 1884 édicte contre les délibérations illégales des Conseils municipaux « peut être proposée ou opposée *par les parties intéressées* à toute époque » (art. 65). L'action directe est portée devant le Préfet, mais, contre son arrêté défavorable, on peut se pourvoir en Conseil d'État dans les formes ordinaires du recours pour excès de pouvoir (art. 67).

Malheureusement, la jurisprudence, pendant longtemps, n'a reconnu la qualité de « *partie intéressée* » qu'aux personnes directement et spécialement atteintes par la délibération du Conseil municipal; tels étaient les médecins par l'institution d'un médecin

tion du préfet : — 1^o les contributions extraordinaires qui dépasseraient cinq centimes, sans excéder le maximum fixé par le Conseil général, et dont la durée excédant cinq années ne serait pas supérieure à trente ans; — 2^o les emprunts remboursables sur les mêmes contributions extraordinaires ou sur les revenus ordinaires dans un délai excédant, pour ce dernier cas, trente ans. » Art. 143 modifié : « Toute contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par le Conseil général, et tout emprunt remboursable sur cette contribution, sont autorisés par décret du Président de la République. — Si la contribution est établie pour une durée de plus de trente ans, ou si l'emprunt remboursable sur ressources extraordinaires doit excéder cette durée, le décret est rendu en Conseil d'État. — Il est statué par une loi si la somme à emprunter dépasse un million, ou si, réunie aux chiffres d'autres emprunts non encore remboursés, elle dépasse un million ».

communal, les boulangers par la création d'un four municipal, etc...

Bien que le *contribuable*, pour qui la régie était certainement une augmentation de charges, eût un intérêt pécuniaire évident à protester contre cette source nouvelle de taxation, il n'était pas admis de ce seul chef à prendre la voie de nullité des articles 65 et 67. S'il lui appartenait de former « telle réclamation que de droit au sujet des contributions auxquelles il se trouverait assujetti comme conséquence des actes attaqués », il ne pouvait poursuivre l'annulation de ces actes à moins de justifier, « en dehors de l'intérêt commun à la généralité des habitants, d'un *intérêt direct et personnel* qui puisse lui donner qualité (1) ».

Dans ces réserves mêmes, le contribuable trouvait cependant une ressource, l'action en décharge de contributions directes. Mais, par cette action, on ne peut réclamer que contre sa part contributive; les demandes tendant à la refonte générale des rôles sont irrecevables et le tribunal compétent, sans pouvoir annuler ces rôles, doit se borner à accorder le dégrèvement sollicité (2). Le moyen était donc insuffisant à l'égard des régies.

Il fallait un recours plus large, susceptible de faire tomber *erga omnes* la décision illégale et toutes ses

(1) Voir Cons. d'État, 10 février et 10 mars 1893. S. 94.3.129.

(2) *Sic.* Fuzier-Herman, *Répert. v^o Contributions directes*, n^o 2961 avec les arrêts à l'appui.

conséquences. Si restrictive que s'affirmât la jurisprudence, cela n'était pas impossible. L'article 123 de la loi du 5 avril 1884 permet à tout contribuable inscrit au rôle d'une commune « d'exercer à ses frais et risques, avec l'autorisation du Conseil de préfecture, les actions qu'il croit appartenir à la commune, et que celle-ci a refusé ou négligé d'exercer ». Or, la commune est bien une « partie intéressée » aux délibérations de son corps municipal grosses de conséquences financières. Elle pouvait en poursuivre la nullité. Tout contribuable le pouvait à sa place. Mais, peut-être parce que ce moyen détourné nécessitait l'approbation préalable du Conseil de préfecture, jamais personne n'en a usé contre les régies.

En 1901, le Conseil d'État s'est décidé à franchir le pas décisif. Dans une affaire sur laquelle je reviendrai, l'affaire du médecin d'Olmato, la Haute Assemblée a déclaré expressément que les contribuables d'une commune ont intérêt, *en cette qualité*, à faire déclarer nulle de droit l'inscription d'une dépense au budget communal, et qu'ils sont ainsi parties intéressées, au sens de l'article 65 de la loi du 5 avril 1884.

L'importance énorme de cette décision a été immédiatement remarquée (1). Elle déborde de beaucoup la matière des exploitations municipales, quoiqu'elle soit intervenue à leur sujet et qu'elle les vise tout spé-

(1) Voir le *Journal des Débats*, 10 avril 1901 ; *Le Droit*, 22-23 avril 1901.

cialement. L'arrêt de 1901 est un arrêt de principe. Il fait passer hardiment du pouvoir politique impuisant au pouvoir juridictionnel mieux qualifié la tutelle financière des administrations locales. Il donne au contribuable, sur les résolutions dont il doit faire les frais, un contrôle armé. Il institue l'antidote nécessaire aux maux de la décentralisation (1).

Ainsi s'est trouvé complété de la façon la plus heureuse le système des recours contre les créations municipalistes. A l'heure actuelle, tout contribuable peut faire prononcer la nullité des délibérations prises en ce sens par son Conseil municipal. La procédure est simple, rapide, peu coûteuse, définitivement sûre. Comme, au surplus, elle aboutit à l'anéantissement complet de l'acte attaqué, cette extrême facilité des recours individuels a modéré très sensiblement chez nous l'intrusion des corps communaux dans la vie industrielle et commerciale.

*
* *

Le cas est donc venu où le Conseil d'État a été saisi pleinement du fait municipaliste : soit que le gouvernement, sollicité de rendre un décret, provoquât son avis ; soit qu'un particulier attaquât une délibération, comme il vient d'être expliqué (2).

(1) V. la note savante et lumineuse de M. Hauriou, au *Sirey*, 1901.3.73.

(2) Le Conseil d'État pourrait encore être saisi par un Conseil

A chaque occasion ainsi offerte, la Haute Assemblée a brisé les entreprises à caractère collectiviste qu'on lui dénonçait.

Nous avons fait de sa jurisprudence l'objet attentif de notre étude (1) et il nous a paru qu'elle était loin de mériter les reproches qu'on lui adressait, à commencer par celui d'incohérence. L'incohérence n'était pas dans l'œuvre critiquée, mais dans la critique même qui, confondant inconsiderément la fonction administrative et la fonction économique, n'a pas pu ramener son idée du socialisme municipal à la stricte conception que commandait l'analyse logique.

Un exposé précis de la jurisprudence du Conseil d'Etat va nous permettre, en dégagant ses principes directeurs, de légitimer notre opinion.

La régie du gaz à Tourcoing et l'avis du 7 Juin 1877 (2)

La ville de Tourcoing est l'une des quatre grosses villes françaises exploitant le gaz en régie. Dès 1875, une délibération de son Conseil municipal tendait à l'organisation communale du service et à l'emprunt

municipal se pourvoyant contre un arrêté qui annulerait sa délibération (art. 67 de la loi du 5 avril 1884).

(1) V. Pierre Mimin, *L'Industrialisme municipal*, *Revue communale*, n°s de mai et juin 1909. Dans ces articles, j'ai déjà commencé, contre l'opinion très générale, à montrer le caractère de parfaite cohésion de la jurisprudence.

(2) Sources : — *Annales des sciences politiques*, 1905, p. 201, n. 1 ; *Journ. off.* n° du 31 juillet 1880.

d'une somme de 2 millions 250.000 francs destinée à faire face aux frais d'établissement de l'usine et des canalisations. Le remboursemant devait s'assurer en vingt-cinq années, à partir de 1885, sur les produits éventuels de l'entreprise.

Or, pour plusieurs raisons, sous la législation de l'époque, cette délibération n'était pas exécutoire par elle-même. Elle ne le serait pas non plus aujourd'hui : l'article 143 de la nouvelle loi municipale dispose, en effet, que tout emprunt communal dépassant un million devra être approuvé par une loi.

Sur l'initiative de la ville de Tourcoing, le gouvernement fut donc amené à préparer un projet de loi que le ministre de l'Intérieur envoya au Conseil d'État. Ainsi invité, pour la première fois, semble-t-il, à s'expliquer sur la possibilité des exploitations municipales, celui-ci rendit, le 7 juin 1877, l'avis suivant :

« Le Conseil d'État...

« Considérant que l'industrie du gaz, soumise aux variations du marché, tant pour l'achat des matières premières que pour la vente des sous-produits, est en outre exposée, par son débit dans les centres industriels, aux influences des circonstances économiques, et qu'en exigeant par suite des conditions indispensables de vigilance et d'habileté commerciale, elle comporte des chances incertaines de succès; que les risques des actes de la commission qui serait chargée de gérer l'usine de Tourcoing ne seraient couverts par

aucune des responsabilités que la loi fait peser sur les administrateurs des sociétés de commerce, et qu'en cas d'insuccès, les pertes en provenant retomberaient à la charge de la ville; que, d'autre part, et à supposer une exploitation toujours fructueuse, les garanties dont les règles administratives ont entouré les marchés et traités passés avec les communes feraient défaut à une entreprise de cette nature dont les opérations quotidiennement renouvelées échapperaient forcément au contrôle de l'autorité supérieure; qu'il serait à craindre que, pour éviter des pertes ou pour avoir des gains, une ville transformée en entrepreneur d'éclairage ne fût amenée à négliger les services auxquels elle devrait pourvoir ou à exagérer le prix des abonnements, éventualité d'autant plus fâcheuse que les conditions techniques de la canalisation du gaz paraissent admettre difficilement la possibilité de la concurrence;

« Est d'avis :

« Qu'il n'y a pas lieu de donner suite au projet proposé. »

Cet avis, très motivé, fut respecté — pendant trois ans.

Une loi du 30 juillet 1880 a ouvert la régie du gaz à Tourcoing en autorisant, malgré l'opposition du Conseil d'État, un emprunt de 1.341.000 francs, remboursable en 15 ans sur les revenus ordinaires.

Le funiculaire de Belleville et l'avis du 24 février 1887 (1)

On sait qu'un chemin de fer funiculaire traverse, à Paris, le faubourg du Temple et Ménilmontant, de la place de la République à l'Église Saint-Jean-Baptiste de Belleville. Un instant, le Conseil municipal a voulu le prendre en régie. La légalité de ce mode d'exploitation ne lui paraissait pas douteuse, dans les termes de l'article 10 de la loi du 11 juin 1880, relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways. « Toute cession totale ou partielle des concessions, la fusion des concessions ou des administrations, *la substitution de l'exploitation directe à l'exploitation par concession*, l'élévation des tarifs au-dessus du maximum fixé ne pourront avoir lieu qu'en vertu d'un décret délibéré en Conseil d'État, rendu sur l'avis conforme du Conseil général, s'il s'agit de lignes concédées par les départements, ou du Conseil municipal, s'il s'agit de lignes concédées par les communes. » Du passage ici souligné on a conclu que les tramways pouvaient être exploités normalement en régie. Le Conseil d'État, s'en référant aux travaux préparatoires de la loi et considérant le texte même de cette loi qui, dans la généralité de ses articles, suppose toujours l'exploitation par un concessionnaire, a interprété la disposition invoquée dans un sens restrictif. Elle vise seu-

Voir *Rev. gén. d'adm.* 1895.1.467.

lement la régie provisoire intervenant par suite d'un rachat ou d'une déchéance et ne se substituant à une concession expirée que dans l'attente d'une concession à naître.

Spécialement, en ce qui concerne le funiculaire de Belleville, le Conseil d'État a émis, le 24 février 1887, un avis défavorable, décidant que l'entreprise, « ayant un caractère essentiellement industriel, ne rentre pas dans le cercle des attributions des municipalités. »

Depuis lors, la jurisprudence administrative s'est toujours opposée à l'exploitation des tramways en régie. Dans une lettre du 21 août 1894, le ministre de l'Intérieur écrivait qu'il n'y avait lieu d'autoriser la création d'une ligne de tramways par un syndicat de communes, le syndicat de communes, pas plus que les communes elles-mêmes, ne pouvant poursuivre un objet étranger aux attributions des municipalités.

**La pharmacie municipale de Roubaix et l'avis
du 2 Août 1894 (1)**

Pendant huit ans, de 1892 à 1900, Roubaix s'est trouvé aux mains d'une municipalité socialiste, éminemment incompétente de par la qualité de ses membres, mais énergiquement inspirée par Jules

(1) Sources : — D. 98.3.3; *Rev. gén. d'adm.* 1894.3.435; *Journ. off.* 21 nov. 1894, Chambre, débats, p. 1908; *Journ. off.* 24 fév. 1905; Sénat, débats, p. 286.

Guesde. En 1893, elle tentait un commencement de collectivisme en instituant une première pharmacie municipale, pour des motifs qu'il faut lire dans l'exposé du rapporteur. « Messieurs, disait-il, ce n'est pas sans raison que le Congrès national du parti ouvrier, tenu à Lyon en 1892, a inscrit à son programme des réformes immédiatement réalisables par les communes ; l'installation d'un service pharmaceutique à prix de revient est une de ces réformes. S'il y a une chose particulièrement malheureuse, c'est la liberté laissée à des hommes de spéculer sur la maladie de leurs semblables en leur vendant cinquante fois ce que coûtent les médicaments, c'est-à-dire les moyens de recouvrer la santé. La grande majorité des travailleurs se trouve ainsi dans l'impossibilité de se soigner et de soigner les siens ; comment, dans ces conditions, avoir de l'argent pour le pharmacien alors que, bien souvent, il n'y en a pas pour le boulanger ? Le devoir d'une municipalité soucieuse de la vie de ses administrés, c'est de mettre fin à un pareil état de choses ; elle le doit d'autant plus que cette réforme ne grève pas d'un sou les finances municipales. Il suffit, en effet, d'ajouter les frais d'installation et d'entretien d'une pharmacie municipale (local, personnel, etc.) au prix d'achat et de fabrication des produits pharmaceutiques, ce qui n'empêche pas de pouvoir les livrer à 40 ou 50 % meilleur marché qu'aujourd'hui. »

Le Conseil municipal de Roubaix ne rechercha point

si les conclusions de ce rapport en débordaient les prémisses ; acquis d'avance au projet, il prenait, dans sa séance du 13 octobre 1893, la délibération que voici :

« Article premier. — Il est institué à Roubaix une *première* pharmacie municipale.

« Article 2. — Cette pharmacie, dont le titulaire sera choisi par le Conseil municipal, aux appointements de 3.500 francs par an, payables par mois, vendra les médicaments aux prix de revient augmentés des frais de local et de personnel.

« Article 3. — Un crédit provisoire de 25.000 francs sera prélevé sur les ressources disponibles de l'exercice 1893. »

Cette délibération souleva naturellement les vitupérations de tous les pharmaciens de Roubaix pour lesquels la création d'une pharmacie municipale, vendant au prix de revient, était la ruine sans phrases. Saisi de leurs doléances, le préfet du Nord fit des représentations au maire. Si la municipalité, remarquait-il, peut accorder des subsides pour étendre le bénéfice des secours aux indigents, elle ne saurait aller plus loin sous le régime des lois en vigueur.

Le Conseil municipal répondit qu'il maintenait sa délibération, « considérant que le devoir d'une municipalité socialiste est d'assurer à ses administrés, dans les conditions les plus favorables pour tous, le moyen de combattre les maladies et de recouvrer la santé. »

Le ministre de l'Intérieur, par une dépêche du 22 janvier 1894, fit connaître que l'installation d'une pharmacie ne pouvait être considérée comme un service municipal et que, dès lors, le crédit de 25.000 francs n'était pas susceptible d'être approuvé. Il consentit cependant à provoquer une consultation du comité d'études juridiques de son département.

« Le Comité...

« Considérant que si, par application de l'article 61 de la loi du 5 avril 1884, les Conseils municipaux règlent les affaires des communes, cette disposition ne leur confère par une capacité illimitée; qu'ils sont tenus de se renfermer dans le cercle de leurs attributions, et que, notamment, ils ne sauraient, sans excéder la limite de leurs pouvoirs, engager les communes dans des entreprises commerciales;

« Considérant que la gestion d'une pharmacie constitue l'exercice d'un commerce; que si la ville de Roubaix se propose de revendre les médicaments au prix de revient, cette circonstance n'est pas de nature, en présence des termes de l'article 632 du Code de commerce, à modifier la qualification juridique des opérations auxquelles elle se livrerait; qu'ainsi le caractère commercial de l'entreprise projetée ne saurait être contesté ;

« Considérant, d'autre part, qu'il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de cassation qu'une pharmacie ne peut être tenue par un gérant; que, si

les tribunaux admettent une exception à cette règle en faveur des pharmacies des hospices, cette exception, justifiée par les termes de la loi du 7 août 1851, ne saurait être étendue en l'absence d'un texte formel ; que, dès lors, l'organisation projetée par le Conseil municipal de Roubaix violerait les lois et les règlements sur l'exercice de la pharmacie, tels que l'autorité judiciaire les a interprétés ;

« Considérant, au surplus, que la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite permet aux communes d'assurer, dans des conditions légales, la distribution des médicaments aux indigents ;

« Est d'avis :

« Que le Conseil municipal de Roubaix, en prenant la délibération précitée, est sorti de ses attributions légales. »

Le Conseil d'État, saisi de la même question, la trancha définitivement par avis du 17 juillet 1894.

« La section de l'Intérieur, etc..., du Conseil d'État, consultée par le ministre de l'Intérieur sur la question de savoir si le Conseil municipal de Roubaix, a pu, sans sortir de ses attributions légales, prendre une délibération en vertu de laquelle il a affecté une somme de 25.000 francs à la création d'une pharmacie municipale vendant les médicaments au prix de revient et gérée par un titulaire à la nomination du Conseil municipal ;

« Vu la loi du 5 avril 1884 et la loi du 21 germinal an XI;

« Considérant que les communes n'ont point une capacité illimitée et qu'elles doivent, comme les autres établissements publics, se renfermer dans le cercle des attributions qui leur sont assignées par la loi;

« Considérant que la fabrication, l'achat et la vente des médicaments constituent des opérations industrielles ou commerciales étrangères aux attributions légales des Conseils municipaux;

« Que d'ailleurs les lois et règlements sur la pharmacie s'opposent à ce qu'une officine soit gérée par un autre que le propriétaire lequel doit être muni d'un diplôme de pharmacien; que, s'il résulte de l'interprétation de la loi que cette règle n'est pas applicable aux pharmacies d'hospices, cette exception ne saurait être étendue aux communes; que, de ce qui précède, il résulte que l'établissement d'une pharmacie municipale est à la fois contraire aux prescriptions de la loi du 5 avril 1884 et à celles de la loi du 21 germinal an XI;

« Considérant, d'autre part, que, quelque utile que soit le but poursuivi, il y aurait les plus grands inconvénients à autoriser les communes à créer des pharmacies, car elles seraient amenées à entretenir également des boulangeries, des boucheries et autres établissements semblables, et les municipalités interviendraient ainsi dans des questions économiques

auxquelles des raisons d'ordre général aussi bien que l'intérêt de leurs finances leur commandent de rester étrangères;

« Considérant, il est vrai, qu'il est souhaitable de voir s'établir des pharmacies qui mettraient les médicaments à la portée de la classe ouvrière en les vendant au prix de revient, mais que ce résultat pourrait être atteint par la création de sociétés coopératives; que, dès lors, il convient d'appeler l'attention du gouvernement sur l'opportunité qu'il y aurait à introduire dans le projet de loi sur l'exercice de la pharmacie actuellement soumis au Sénat une disposition autorisant les sociétés de cette nature à posséder des pharmacies, à condition toutefois de les faire gérer par des pharmaciens diplômés;

« Est d'avis :

« De répondre à la question posée par le ministre de l'Intérieur dans le sens des observations qui précèdent. »

On voit que le Conseil d'État aurait pu s'en tenir à un texte facile. La loi de germinal an XI s'oppose, en effet, à ce qu'une pharmacie soit tenue par un gérant. Celui qui la dirige doit être à la fois pharmacien diplômé et propriétaire de l'officine. Une commune n'aurait pas réuni ces deux qualités et cela suffisait pour annuler la délibération roubaisienne.

Le Conseil d'État a voulu faire mieux et proclamer très expressément le principe de la prohibition des

entreprises municipales. On vient de lire en quels termes.

**Les Caisses départementales d'assurances
et l'avis du 21 mai 1896 (1)**

Voici une tentative de socialisation des assurances qui, sans être exactement du municipalisme, se rattache par un lien très intime à notre étude. Comme dans l'industrialisme communal, il s'agit d'une appropriation d'activité économique, par une assemblée locale, en dehors de toute délégation législative. A des situations analogues s'applique une même jurisprudence par identité de motifs.

Avant 1896, le Conseil d'État avait déjà eu à s'occuper des caisses d'assurances départementales, et, bien qu'on ne lui ait pas donné jusqu'alors l'occasion de statuer sur leur légalité, il n'avait pas laissé de faire entendre son sentiment. Témoin l'arrêt du 16 mars 1894 rendu sur les conclusions de M. Romieu. « Considérant, y trouve-t-on, que, par arrêté préfectoral en date du 14 septembre 1819, approuvé par le ministre de l'Intérieur, il a été établi, dans la ville d'Amiens, une caisse des incendiés, administrée par un bureau central, avec le concours d'agents de l'État, du département et des communes, dans le but d'assurer un secours, en cas d'incendie, sous des conditions déter-

(1) Sources : — S. *Lois ann.* 97, p. 219; S.96.3.47; *Rev. gén. d'adm.* 1896.3.408.

minées, à tous les habitants du département de la Somme qui auraient fait un don à ses quêtes; que les sieurs P... et autres n'attaquent pas cet arrêté mais se plaignent de la transformation apportée à la Caisse des incendiés, telle qu'elle résulte du règlement et de la délibération visés dans le recours; considérant que si les requérants se croient fondés à soutenir que les opérations actuellement pratiquées par cet établissement, avec l'autorisation du préfet, sont illégales, contraires aux statuts approuvés par l'arrêté de 1819, et portent atteinte aux droits que possèdent toutes les entreprises d'assurances contre l'incendie, en vertu de la libre concurrence, il leur appartenait d'exercer de ce chef telles actions que de droit; mais que les actes attaqués ne sont pas de ceux qui peuvent être déférés au Conseil d'État... (1) ».

Si, ce jour-là, les caisses d'assurances départementales ne furent pas frappées, c'est pour un motif de pure forme, parce que les actes attaqués n'avaient pas le caractère d'actes administratifs et conséquemment n'étaient pas susceptibles d'être déférés au Conseil d'État par la voie du recours pour excès de pouvoir. Mais le Conseil précisait bien que les intéressés conservaient « telles actions que de droit » pour soutenir l'illégalité des entreprises commerciales organisées par les corps locaux.

(1) Cf. S.96.3.47.

Deux ans après, la Haute Assemblée pouvait se prononcer formellement.

Le Conseil général d'Oran venait de voter la création d'une « Caisse départementale des incendies » dont le but était : « 1^o d'indemniser les pertes résultant d'incendies sur des propriétés mobilières ou immobilières situées dans le département et pour lesquelles il aurait été fait un versement à la Caisse; 2^o d'allouer aux communes des subventions pour l'achat de pompes à incendie; 3^o d'accorder des indemnités aux personnes qui auraient reçu des blessures graves en portant secours dans les incendies. » En affectant à cette Caisse un crédit de 160.000 francs, le Conseil général d'Oran prévoyait qu'elle s'alimenterait : « 1^o du produit des collectes faites annuellement par les municipalités, ainsi que des assurances effectuées au bureau des receveurs des contributions diverses; 2^o des intérêts provenant du placement des fonds; 3^o des dons et subventions. »

Sur la protestation des agents généraux des compagnies d'assurances, et quoique le rapporteur de la Commission ait averti qu'il s'agissait là d'une « réforme démocratique » que le Conseil général « si complètement républicain » inaugurerait en Algérie, le ministre de l'Intérieur émit le doute que pareille fondation rentrât bien dans la sphère des attributions légitimes des assemblées départementales. Faisant allusion à la récente affaire de la pharmacie municipale de Roubaix,

« Le gouvernement, dit-il au Conseil d'État, avait naguère l'occasion de rappeler devant la Chambre des députés les principes qui déterminent la sphère d'action légitime des pouvoirs publics et en particulier, des assemblées locales. Ce qui leur est interdit, c'est d'entreprendre des affaires autres que celles qui ne peuvent pas être gérées aussi bien par l'industrie privée; c'est de constituer en services publics une sorte « d'industrialisme municipal », c'est d'ériger, au profit ou aux risques de leurs budgets, une concurrence à l'initiative privée dans le domaine même qui appartient naturellement à celle-ci, en s'adressant à la même clientèle, en tendant à remplir une fonction identique... »

Le 21 mai 1896, le Conseil d'État décidait :

« Le Conseil d'État, qui, sur le renvoi ordonné par le ministre de l'Intérieur, a été consulté sur un projet de création d'une « caisse départementale d'assurance contre l'incendie »;

« Vu la dépêche du ministre en date du 28 mars 1895, ensemble le projet de règlement d'une caisse départementale d'assurance contre l'incendie y annexé;

« Vu la loi du 10 août 1871 relative aux Conseils généraux;

« Considérant que si les départements peuvent faire partie d'une société d'assurance mutuelle dans le but d'assurer les bâtiments départementaux, en exécution du § 14 de l'article 46 de la loi du 10 août 1871,

la « caisse départementale d'assurance contre l'incendie », telle qu'elle est prévue par le projet de règlement susvisé, n'a aucun des caractères d'une société d'assurances mutuelles ; qu'en effet cette caisse a pour objet d'assurer tout venant contre le risque de l'incendie, moyennant le paiement de sommes ne variant que suivant le risque, et qui, sous le nom de « collectes », constituent de véritables primes d'assurances fixes ; que les indemnités qu'elle attribuerait aux sinistrés ne seraient soumises à aucune réduction en cas d'insuffisance de ces ressources, et que les bénéfices qu'elle recueillerait lui seraient entièrement acquis ;

« Considérant, d'autre part, que si ladite caisse se propose de pourvoir aux dépenses d'un service municipal de secours en cas d'incendie, de venir en aide aux personnes victimes de leur dévouement, elle ne saurait être considérée comme une « institution départementale d'assistance publique », dans le sens du § 20 de l'article 46 de la loi du 10 août 1871, puisqu'elle a pour but principal de réaliser des opérations d'assurances rémunérées par une prime ;

« Considérant que, de ce qui précède, il résulte qu'un Conseil général ne pourrait se fonder sur aucune des dispositions précitées pour créer légalement une « caisse départementale d'assurance contre l'incendie », telle qu'elle est prévue par le règlement soumis à l'examen du Conseil d'État ;

« Considérant que cette caisse constituerait, en

réalité, un service d'assurances contre l'incendie aux risques et périls du département ; que la création d'une entreprise de cette nature est étrangère aux attributions légales des assemblées départementales ;

« Est d'avis :

« De répondre dans le sens des observations qui précèdent. »

La première partie de cette résolution s'attache à démontrer que la caisse projetée n'a pas les caractères d'une société d'assurances mutuelles. C'est que la loi de 1871, en appelant les Conseils généraux à statuer « sur l'assurance des bâtiments départementaux » a sans doute autorisé les départements à entrer dans une société de ce genre. Assurant les propriétés départementales, un Conseil général peut le faire dans la forme qu'il juge préférable : soit traiter avec une compagnie à primes, soit entrer dans une association mutuelle existante ou dans une mutuelle qu'il établit. Mais, ainsi que l'avait fait observer le ministre, en l'espèce, avec son capital préconstitué, avec ses cotisations fixes, sans clause de revision ou de recours en cas de dépassement des prévisions, avec la stipulation de la proportionnalité des indemnités aux pertes, la caisse d'Oran ne présentait nullement les caractères des sociétés mutuelles, ni au point de vue économique, ni au point de vue juridique. Elle n'était pas plus mutuelle que toutes les autres compagnies d'assurances qui peuvent toujours se ramener à une mutua-

lité où l'assureur n'est que l'intermédiaire appointé des personnes exposées au même risque. Le Département pouvait *s'assurer*, il ne pouvait pas être *assureur*. Ce genre d'industrie lui a été fermé par le Conseil d'État, comme il serait fermé à une commune, et pour les mêmes raisons.

Les vidanges lilloises et l'avis du 1^{er} Mars 1900 (1)

Une délibération du Conseil municipal de Lille en date du 4 mai 1898 a décidé de reprendre pour le compte de la Ville l'entreprise de vidanges « les Vidanges lilloises ». La somme de 880.000 francs qui, d'après la délibération, devrait être payée au cédant en seize annuités ne représentait qu'une partie du prix d'établissement lequel s'élevait à 1 million 130.000 francs. La commune se proposait de tirer de son exploitation une taxe de 3 francs par mètre cube, pour l'extraction des matières diluées titrant plus de 1^o 1/2, et de ce chef prévoyait au budget une recette de 73.000 francs en sus de la vente des matières et produits chimiques.

Le montant de l'emprunt à réaliser nécessitant l'intervention législative, un projet de loi fut soumis au Conseil d'État qui, le 1^{er} mars 1900, émit cet avis :

« Considérant que la Ville se propose non seulement de tirer profit de l'extraction et de l'enlèvement des matières usées mais encore de leur faire subir les trans-

(1) Cf. *Rev. gén. d'adm.* 1900.1.433.

formations nécessaires et de rechercher l'écoulement des produits qu'elle aura obtenus; qu'elle serait ainsi amenée à faire une série continue d'actes d'achat et de vente; qu'une exploitation de cette nature constitue une opération industrielle et commerciale qui ne rentre pas, en principe, dans les attributions des Conseils municipaux;

« Qu'en effet elle serait en fait exposée aux influences des circonstances économiques et à des chances incertaines de succès, qu'elle exigerait par suite des qualités spéciales de vigilance et d'habileté commerciale qu'une municipalité peut ne pas réunir;

« Que les agents municipaux chargés de la gérance et de la direction de l'usine n'étant pas soumis aux responsabilités que la loi fait peser sur les administrateurs des sociétés de commerce, les pertes, en cas d'insuccès, retomberaient à la charge de la Ville;

« Que les garanties dont le législateur a entouré les marchés et les traités passés par les communes feraient défaut à une entreprise dont les opérations quotidiennement renouvelées échapperaient par la force des choses au contrôle de l'autorité supérieure;

« Que si, à la vérité, quelques villes ont été autorisées à assurer au moyen de la régie directe, en certains cas, l'alimentation en eau potable ou, tout à fait exceptionnellement, l'éclairage public ou privé, c'est en raison de circonstances économiques qui ne permettaient qu'à elles seules de poursuivre et de réaliser

pratiquement l'ensemble des opérations nécessaires; que de même le système de la régie appliqué à un service public de vidanges ne pourrait s'expliquer que s'il était démontré qu'il était pratiquement impossible d'assurer par tout autre moyen l'évacuation des matières usées dans des conditions conformes aux règles de l'hygiène; mais qu'il ne résulte pas des renseignements joints au dossier que les vidanges ne puissent être effectuées dans la ville de Lille par l'industrie privée et qu'il appartient à l'autorité municipale de prescrire à cet effet les mesures que peut rendre nécessaires l'intérêt de la salubrité publique;

« Est d'avis :

« Qu'il n'y a pas lieu d'adopter le projet proposé. »

De tous les avis cités jusqu'ici ce dernier est le plus important par l'ampleur de ses motifs. Il contient d'ailleurs des réserves graves sur lesquelles il nous faudra revenir.

La boulangerie de Poitiers et l'arrêt du 1^{er} février 1901 (1)

Dans l'établissement du budget additionnel de 1897, le Conseil municipal de Poitiers a constitué un fonds de réserve de 10.000 francs applicable par subventions à l'association coopérative de boulangerie qui s'établirait dans la ville après acceptation de ses statuts par le

(1) Sources : — S. 1901.3.41; D. 1902.3.34; P. fr. P. 1904.4.37; *Rec. Arrêts Cons. d'Etat*, 1901 p. 105.

Conseil. Le Préfet de la Vienne approuva la délibération, sous cette seule réserve que toute application du crédit serait soumise à son appréciation, et le 7 juillet 1898 le Conseil municipal allouait sur le fonds de subvention 9.500 francs à l'*Union des travailleurs*, société d'ouvriers boulangers qui s'était engagée à vendre son pain dans la ville à très bas prix.

Était-ce une tentative de socialisme municipal? Pour cela il fallait une socialisation au moins partielle, transportant une industrie dans le domaine communal. Mais une subvention?... Un Conseil municipal accorde son secours pécuniaire à une coopérative de production ou de crédit, à un théâtre, à un casino, à un orphéon, à des grévistes (1), c'est une forme de l'interventionnisme, intervention illégale lorsqu'elle porte atteinte à des droits privés, à l'égalité économique, à la liberté commerciale; mais rien n'en est socialisé. Toutefois, si la subvention constitue le gros capital de l'œuvre subventionnée, de telle sorte que celle-ci, entretenue par la commune, en dépende absolument, et que la commune elle-même en assume d'emblée tout le poids; quand, à raison de l'importance de la subvention, à raison de cette dépendance nécessaire de l'entreprise, les effets du municipalisme se réalisent

(1) A des grévistes... Cela s'est vu. Cf. délibérations du Conseil municipal de Paris des 21 nov. 1894, 9 janv. 1895, 8 juin 1896, 29 juin 1896; délibération du Conseil général de la Seine du 29 déc. 1894; décrets annulant ces diverses délibérations des 14 janv. 1895, 18 janv. 1895, 19 juin 1896, 12 juill. 1896.

tant à l'égard de la commune qu'à l'égard des tiers, on peut hardiment proclamer que le socialisme est là, déguisé. Entre le mode subvention et le mode régie il n'y a plus qu'une différence formelle; le fonds est identique : même subordination à la municipalité, mêmes charges pour le budget, même éviction des concurrents. C'est de la *municipalisation par personne interposée*.

En l'espèce, nul ne s'y trompa : ni la municipalité qui voulait substituer son exploitation à l'industrie privée du pain, ni plus tard M. Romieu qui, dans son réquisitoire, appela cette tentative « un essai de socialisation partielle », ni plus tard encore les polémistes qui, pour l'exalter ou la combattre, rangèrent toujours la coopérative de Poitiers parmi les manifestations municipalistes, ni surtout à l'époque les boulangers poitevins, principaux intéressés. Fort émus d'une décision qui devait les exproprier, ils requièrent le Préfet de la Vienne d'en prononcer la nullité de droit.

Le Préfet, sans même prendre l'avis du Conseil de préfecture, répondit qu'il ne serait donné aucune suite à la délibération et qu'ainsi il n'y avait lieu d'en prononcer la nullité. Cela équivalait à un rejet de la demande puisque, nonobstant les réserves faites antérieurement par le Préfet, la délibération du Conseil municipal était exécutoire par elle-même. En homologuant le budget de Poitiers, le Préfet de la Vienne n'avait pu valablement subordonner l'application de

ce budget à une approbation future. Le moyen qu'il s'était réservé lui faisait donc défaut et, pour empêcher les affectations successives d'un crédit établi, il lui fallait les annuler expressément.

Le président du Syndicat des boulangers se pourvut alors en Conseil d'État. A l'appui de sa requête, il articula : 1^o que la délibération de Poitiers était contraire à la liberté du commerce, étrangère aux attributions des Conseils municipaux; 2^o que l'arrêté du Préfet aurait dû, pour écarter l'effet de cette délibération, en prononcer expressément la nullité; 3^o que l'arrêté du Préfet aurait dû être pris en Conseil de préfecture.

Dans sa réplique, le Ministre de l'Intérieur fit valoir que le Préfet de la Vienne s'étant réservé le droit d'approuver l'emploi du crédit, sa déclaration qu'il ne serait donné aucune suite à la délibération attaquée enlevait tout intérêt au pourvoi du demandeur. Au contraire, M. Romieu, Commissaire du Gouvernement, conclut à la recevabilité de l'instance, ajoutant sur le fond : « Les attributions des corps locaux sont limitées par leur nature même. Ils ne peuvent, en dehors d'une délégation législative, porter atteinte à tout ce qui concerne certains droits généraux ou individuels, à la liberté du commerce ou de l'industrie, aux rapports économiques des citoyens entre eux... Les Conseils municipaux ne peuvent, en principe, exercer un commerce ou une industrie :

d'abord, parce que cela constitue une modification au régime économique de la liberté du commerce et de la libre concurrence, auquel le législateur seul peut porter atteinte; ensuite, parce qu'il n'est pas sans inconvénient d'engager les finances communales dans les hasards d'une entreprise commerciale...

« De même les Conseils municipaux et généraux ne peuvent, en principe, consacrer les deniers communaux et départementaux à des subventions en faveur de particuliers pour régler les rapports entre les producteurs et les consommateurs ou entre les patrons et les ouvriers, car là encore il y aurait intrusion des assemblées locales dans le domaine économique...

« Lorsqu'il s'agit, non de s'immiscer dans les conflits économiques à l'aide des deniers des contribuables, mais de pourvoir à des nécessités urgentes intéressant la salubrité, la santé, l'alimentation publique, à défaut ou en cas d'insuffisance des moyens fournis par l'initiative privée, l'intervention du Conseil municipal est légitime et légale...

« Appliquant ces principes au cas de l'affaire actuelle, on est obligé de reconnaître qu'il ne se présentait à Poitiers aucun des cas exceptionnels pouvant justifier le vote d'une subvention par le Conseil municipal en faveur de la boulangerie coopérative. L'alimentation publique, que la taxe du pain peut d'ailleurs assurer autrement dans une certaine mesure, n'était pas compromise, et l'essai de socialisation

partielle du commerce de la boulangerie tenté par la Ville de Poitiers ne rentrait pas, en l'état de notre législation, dans les attributions du Conseil municipal.»

Sur le rapport de M. Tessier, maître des requêtes, le Conseil d'État a rendu un arrêt qui porte la date du 1^{er} février 1901.

« Le Conseil d'État ;

« Vu la loi du 5 avril 1884 ;

« Vu les lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872 ;

« Sur la fin de non-recevoir opposée par le Ministre : — Considérant que la délibération du 7 juillet 1898 par laquelle le Conseil municipal de Poitiers a, sur le crédit de 10.000 francs précédemment inscrit à son budget et approuvé par le Préfet, attribué une somme de 9.500 francs à la société coopérative de boulangerie « *L'Union des travailleurs* », était une délibération exécutoire par elle-même, et que la déclaration par le Préfet qu'il n'y serait donné aucune suite ne pouvait, à défaut d'annulation expresse, l'empêcher de produire son plein et entier effet ; qu'ainsi le requérant a intérêt à déférer au Conseil d'État l'arrêté préfectoral portant refus de déclarer nulle de droit la délibération dont s'agit ;

« Sur le moyen tiré de l'irrégularité de l'arrêté du Préfet : — Considérant que, d'après l'article 65 de la loi susvisée, la nullité de droit des délibérations des Conseils municipaux est déclarée par le Préfet en

Conseil de préfecture; que cette disposition doit être entendue en ce sens que l'intervention du Conseil de préfecture est obligatoire dans tous les cas où les préfets ont à statuer sur les demandes tendant à faire déclarer la nullité des délibérations précitées, soit qu'ils accueillent, soit qu'ils rejettent ces demandes; — Considérant qu'il résulte de l'instruction que l'arrêté n'a pas été pris en Conseil de préfecture; qu'ainsi il est irrégulier et qu'il y a lieu d'en prononcer l'annulation;

En ce qui concerne la délibération du 7 juillet 1898 : — Considérant que si, dans des circonstances exceptionnelles, l'intervention du Conseil municipal peut être rendue nécessaire pour assurer l'alimentation publique, il résulte de l'instruction qu'aucune circonstance de cette nature n'existait à Poitiers; qu'ainsi le Conseil municipal de cette ville est sorti de ses attributions légales en allouant par la délibération précitée à la Société coopérative de boulangerie « *L'Union des travailleurs* » une somme de 9.500 francs; qu'il suit de là que cette délibération doit être déclarée nulle de droit, par application de l'article 63 § 1 de la loi du 5 avril 1884;

« Article 1^{er}. — L'arrêté du Préfet de la Vienne en date du 20 novembre 1898 est annulé.

« Article 2. — La délibération du Conseil municipal de Poitiers du 7 juillet 1898 est déclarée nulle de droit. »

**Le médecin communal d'Olmeto
et l'arrêt du 29 mars 1901 (1)**

Le 4 novembre 1897, le Conseil municipal de la petite ville d'Olmeto (Corse) instituait un médecin communal chargé, moyennant un salaire fixe de 2.000 francs par an, « de traiter, assister et soigner tous les administrés de la commune, indigents, pauvres ou riches, indistinctement, et ce sans percevoir ni émoluments ni honoraires à un titre quelconque. » Aussitôt, contre cette délibération, une pétition fut adressée au Préfet de la Corse par 60 habitants d'Olmeto. Ceux-ci protestaient contre l'établissement à leurs frais d'une sinécure qu'ils estimaient illégale, qui les forçait à entretenir un médecin aux offices duquel ils entendaient n'avoir jamais recours et qui constituait une concurrence déloyale aux praticiens déjà installés dans le pays. Deux médecins, en effet, exerçaient à Olmeto. On ne pouvait donc arguer de l'insuffisance des secours médicaux. Et comme, au surplus, ils s'offraient à soigner gratuitement les indigents régulièrement indiqués, la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite ne pouvait non plus servir de prétexte à la fantaisie du Conseil municipal.

Cependant, par un arrêté du 15 novembre 1897, le Préfet de la Corse a approuvé ce crédit fantastique.

(1) Sources : — D. 1902.3.34; S. 1901.3.73.

Sur quoi, le maire d'Olmeto en fit profiter immédiatement son propre frère, M. Jean-Baptiste Poli, officier de santé, promu aux fonctions nouvelles de médecin communal de la ville d'Olmeto.

C'est alors qu'un médecin de la localité, M. Canazzi, et plusieurs autres contribuables formèrent leur pourvoi devant le Conseil d'État.

Dans ses conclusions, M. Romieu, Commissaire du Gouvernement, a rappelé au Conseil que si, en 1896, lors de l'affaire *Bonnardot*, il avait toléré la création d'un poste de médecin municipal à Aizeray (Côte-d'Or), c'était à raison de cette circonstance exceptionnelle que les habitants s'y trouvaient privés de soins réguliers. L'hygiène publique exigeait une mesure à laquelle un certain nombre de communes ont été contraintes de recourir. Mais, dans l'affaire d'Olmeto, le cas était tout autre, et, malgré les résistances du Ministre de l'Intérieur, le Conseil d'État en a jugé ainsi, le 29 mars 1901.

« Le Conseil d'État :

« Vu la loi du 5 avril 1884; — Vu la loi du 15 juillet 1893; —

« Sur la fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt des requérants autres que le sieur Canazzi, médecin à Olmeto : — Considérant que la délibération attaquée a pour objet l'inscription d'une dépense au budget de la commune d'Olmeto, que les requérants, contribuables dans cette commune, ont intérêt, en cette qua-

lité, à faire déclarer cette délibération nulle de droit et qu'ils sont ainsi parties intéressées, dans le sens de l'article 65 de la loi du 5 avril 1884 (1);

« Au fond : — Considérant que la délibération attaquée n'a pas été prise en vue d'organiser l'assistance médicale gratuite des indigents, conformément à la loi du 15 juillet 1893; que si les Conseils municipaux peuvent, dans des circonstances exceptionnelles, intervenir pour procurer des soins médicaux aux habitants qui en sont privés, il résulte de l'instruction qu'aucune circonstance de cette nature n'existait à Olmeto où exerçaient deux médecins; qu'il suit de là que le Conseil municipal de ladite commune est sorti de ses attributions en allouant par la délibération attaquée un traitement annuel de 2.000 francs à un médecin communal chargé de soigner gratuitement tous les habitants, pauvres ou riches indistinctement, et que c'est à tort que le Préfet a approuvé cette délibération;

« Article 1^{er}. — La délibération du Conseil municipal d'Olmeto en date du 4 novembre 1897 est déclarée nulle de droit, et, par voie de conséquence, l'arrêté du Préfet de la Corse du 15 novembre 1897 est annulé. »

C'est le dernier arrêt rendu par le Conseil d'État contre le socialisme municipal. De cet arrêt, comme de

(1) Cette partie de l'arrêt, très importante pour l'exercice de l'action a été commentée *suprà*, p. 26.

toute la doctrine jurisprudentielle, deux propositions se dégagent :

1^o *En principe, les opérations industrielles et commerciales (1) ne rentrent pas dans les attributions des Conseils municipaux;*

2^o Cependant, une régie peut se constituer lorsqu'un service d'utilité publique jugé indispensable n'est assuré par aucun autre moyen.

*
* * *

Dans cette jurisprudence, les municipalistes ont affecté de voir l'exercice d'une tutelle capricieuse se réservant arbitrairement la haute main sur l'industrialisme communal. Le principe de l'incapacité de la commune dans le domaine économique leur semble hautement critiquable, mais plus encore le caractère élastique que lui donnerait le jeu des « circonstances exceptionnelles ». On a demandé ce que pouvait être un principe susceptible de fléchir devant des circonstances exceptionnelles, sinon « le règne de l'arbitraire », et ce que pouvaient être ces circonstances exceptionnelles, sinon « un tissu de contradictions ».

« Le Conseil d'État, affirme M. Nézard (2), acquiert

(1) Il ne faut pas prendre l'expression dans le sens restrictif que l'usage donne aux mots industrie et commerce par opposition aux professions agricoles et libérales. *Lato sensu*, il s'agit ici très généralement de toutes les sources de richesse exploitables, susceptibles d'appropriation et de rémunération. Voir *suprà*, introduction, p. 18.

(2) Nézard, *Revue de science et de législation financières*, 1905, p. 307

ainsi un large pouvoir d'appréciation qui peut devenir un pouvoir arbitraire, surtout sous les influences politiques qui ne manquent pas de se manifester en faveur de telles communes.» M. le professeur Bouvier, apôtre infatigable du municipalisme, déclare (1) que « la théorie jurisprudentielle ne repose pas sur des bases légales... C'est surtout l'expédient des circonstances exceptionnelles qui permet au Conseil d'État d'arriver aux solutions les plus opposées. Les contradictions sont manifestes... C'est l'exercice de la tutelle administrative la plus étroite et la plus capricieuse.» M. Mater l'explique (2) « par un attachement au passé et par un éloignement des nouveautés également irraisonnés.»

Et comme on n'exécute pas à demi, on passe des systèmes déclarés élastiques aux applications décidément incohérentes, car on n'y découvre rien qu'on n'ait espéré et qui ne confirme les prévisions. On montre que la jurisprudence du Conseil n'est pas à ce point solide qu'elle n'ait laissé passer plusieurs régies municipales, les unes fort répandues comme les marchés et les abattoirs, d'autres fort discutables comme les théâtres et les casinos, d'autres fort importantes comme certaines entreprises de gaz et d'électricité (3).

(1) Bouvier, *Edilité technique*, 1908, p. 184.

(2) Mater, *Le socialisme conservateur*, p. 561.

(3) Voir *suprà*, Introduction p. 10.

On raconte l'affaire Bonnardot (1). On cite enfin tels arrêts assujettissant à l'impôt les entreprises industrielles de différentes villes (2) : du même coup le Conseil d'État a reconnu la légalité de ces exploitations. C'est du moins l'opinion de savants théoriciens (3).

Cette dialectique présentée par les quelques auteurs qui ont étudié le côté juridique du socialisme municipal mérite d'être reprise en détail. Sous son apparence homogène, elle comprend plusieurs propositions fort différentes.

Si l'on entend reprocher au Conseil d'État l'existence même de toutes les régies qui peuvent se rencontrer sur le territoire français, on se montre d'une injustice évidente. Leur création ni leur fonctionnement ne sont imputables au Conseil d'État et il ne peut d'office les anéantir.

Dans un très grand nombre de cas, les industries communales ont été instituées par la volonté formelle du législateur. La règle générale de notre Droit est sans doute, nous le montrerons, l'incapacité juridique de la commune dans le domaine économique; mais

(1) Voir *suprà*, p. 55.

(2) Arrêts des 19 mai 1882, 19 juin 1885, 13 nov. 1897, 6 avr. 1900. Voir *Rec. arrêts du Cons. d'Etat* : 1882, p. 505, 1885, p. 594, 1897, p. 697, 1900, p. 276.

(3) Sur cette curieuse opinion et sur tous ces points, v. Nézard, Bouvier, Mater, *op. cit.* — Grau, dans *Pand. franc. pér.* 1904.4.34; — Dalem, *Des voies de recours contre les délibérations des Conseils municipaux*, p. 104 et s.

l'activité parlementaire n'a pas négligé, au cours des temps, d'apporter des dérogations expresses au principe en élaborant certaines lois municipalistes. Laissons de côté les innombrables lois d'assistance par lesquelles la commune est appelée à un rôle considérable, les services d'assistance n'étant que le premier degré de l'interventionnisme mais à aucun titre du municipalisme. Demeurent les lois du 28 mars 1790, du 3 février 1851, du 17 juillet 1889, du 14 mars et du 28 décembre 1904, du 12 avril 1906, etc... Sous leurs auspices, une ville peut exploiter des halles, marchés, abattoirs, caisses d'épargne, monts-de-piété, bains, lavoirs, fours-crématoires, chambres funéraires et bureaux de placement, les services de pesage et mesurage publics, de balayage et d'égout, de désinfection et de pompes funèbres. Sans que cela importe, on constatera que le législateur semble s'être déterminé par des raisons d'ordre public et de salubrité.

A ces *lois dérogatoires* au droit commun, il faut ajouter deux lois plus spéciales encore, celles du 30 juillet 1880 et du 30 juillet 1885, qui autorisent : l'une, l'exploitation directe du gaz à Tourcoing, l'autre, la régie du tramway à crémaillère de Langres. On voit combien mal fondé se trouvait M. Gide à mettre sur le compte du Conseil d'État la régie du gaz de Tourcoing « qui prouve, écrivait-il (1), que sa juris-

(1) Ch. Gide, *Cours d'Economie Politique*, p. 214, n. 1.

prudence est un peu incertaine.» On sentira plus vivement cette erreur de l'éminent professeur si on se rappelle que, par avis du 7 juin 1877, le Conseil d'État avait repoussé formellement la régie que le Parlement devait édifier trois ans plus tard.

Le Conseil d'État ne saurait tout de même être rendu responsable des résolutions du législateur. Celui-ci, outre le pouvoir de faire des lois, c'est-à-dire d'édicter des règles établies « en permanence pour un nombre indéterminé d'actes (1) », exerce un certain rôle de pure administration, malgré le principe illusoire de la séparation des pouvoirs. Il lui revient, par exemple, d'autoriser les emprunts municipaux qui dépassent un million. Nul ne s'étonnera qu'il profite de cette attribution exorbitante pour suspendre ou modifier l'exécution des lois. Mais qu'y peuvent les tribunaux? qu'y peut le Conseil d'État? Devant ces interventions souveraines, comme devant toutes les lois municipalistes, juge et interprétateur, le Conseil d'État doit s'incliner. N'est-il point excessif de lui reprocher cette déférence obligatoire?

C'est d'autant plus excessif que le Haute Assemblée rend encore un hommage indirect au principe général en donnant de ces lois d'exception l'interprétation la plus restrictive, la seule d'ailleurs qui convienne juridiquement : *Exceptio est strictissimæ interpretationis*.

(1) Planiol, *Traité*, 1904, p. 65.

Ainsi a-t-elle interprété la loi du 11 juin 1880 en jugeant que si la régie communale des tramways est possible, ce ne peut être qu'à titre transitoire. Ainsi a-t-elle interprété la loi du 28 mars 1790, en jugeant que la régie des halles et marchés n'obligeait pas les acheteurs de poisson destinés à l'expédition à s'adresser aux facteurs des halles; et la loi du 24 février 1811, en jugeant que le monopole municipal de l'abatage ne s'étend pas à l'équarrissage.

Les industries municipales fondées sur des lois exceptionnelles ne sont donc pas le fait du Conseil d'État; il ne les a jamais favorisées.

En est-il autrement des régies qui, en dehors de toute autorisation législative, fonctionnent, de-ci, de-là, sans difficultés — judiciaires du moins?

Dans la procédure moderne de notre Droit, c'est un principe que *le juge ne se met pas d'office en mouvement*. On reproche au Conseil d'État de tolérer arbitrairement des entreprises industrielles et commerciales formées par les communes sans l'appui et le bénéfice d'une loi. Encore faudrait-il qu'on l'ait mis en demeure de statuer sur leur licéité. Tant que le gouvernement ne lui demande pas son avis, le Conseil d'État ne peut rien dire; tant qu'un recours n'est pas porté devant lui, il est désarmé. Le juge ne provoque pas le procès, il l'attend.

Même le procès lié, le juge n'est saisi que des points

litigieux, et dans la mesure où ils lui sont déférés par les plaideurs. Il ne saurait s'occuper des questions à côté, décider *ultra petita*, sans commettre un excès de pouvoir. Ce sont là rudiments du Droit, et rien n'est plus réjouissant que de voir à quel point l'argumentation municipaliste en fait bon marché. Le Conseil d'État assujettit les régies à la patente, *donc* il en reconnaît la légalité. Vraiment ! Oublie-t-on que le Conseil est juge du conflit qu'on lui soumet, et d'aucun autre ? Voici deux questions : Les industries communales sont-elles licites ? Lorsqu'elles fonctionnent, sont-elles imposables à la patente ? Selon les espèces, le Conseil d'État a été saisi de l'une *ou* de l'autre question. Saisi de la *question de fiscalité*, il taxe ; saisi de la *question de légalité*, il prohibe.

C'est la logique du Droit, et ici encore il faut renoncer à découvrir l'entorse au principe de la prohibition et les illustrations rêvées de l'incohérence jurisprudentielle.

Dans les affaires invoquées par les municipalistes, les villes ont introduit des *demandes en dégrèvement* et non pas, bien entendu, des actions tendant à la nullité de leurs régies. Le Conseil d'État devait rendre ses arrêts sur la seule difficulté qu'on lui soumettait sans autre considération. En matière de contributions, il n'avait pas à s'enquérir du caractère licite ou illicite de l'établissement imposé par le fisc, mais de la nature de ses opérations, pour rechercher si elles rentraient

dans le tableau des patentes. Le but de cet établissement est illégal? ses spéculations sont interdites? est-ce que cette circonstance va le faire échapper à l'impôt? Ce serait assez curieux. Jamais une entreprise n'a excipé de son caractère illicite pour se faire décharger d'une taxe et bénéficier d'un traitement de faveur. Son argument ne serait pas seulement impertinent, il serait juridiquement irrecevable : *Nemo auditur turpitudinem suam allegans*.

La question de licéité demeurant réservée — elle n'est pas au procès ! — le Conseil d'État taxe. S'il est permis d'en tirer une conclusion, elle ne paraît guère en faveur de la thèse municipaliste, à moins qu'on ne persiste à voir une mesure bienveillante dans chaque arrêt de condamnation. Même si l'entreprise ne recherche aucun bénéfice, même si elle travaille systématiquement à perte, le Conseil d'État la taxe (1). Ainsi, il entend lui refuser le caractère de service public qui seul exempte de la patente. Sous cette forme encore, le Conseil d'État enrayer le mouvement municipaliste. Au lieu d'y trouver hâtivement la reconnaissance de quelques régies, ne faut-il pas y découvrir plutôt « ces haines vigoureuses » que le vice, selon Alceste, doit inspirer?

(1) V. les arrêts des 13 nov. 1897 et 6 avr. 1900 où le Conseil d'État refuse de décharger de la patente l'entreprise d'électricité de Saint-Léonard, malgré « la modicité des bénéfices qu'elle retire de cette exploitation », et la régie de Navarreux, bien « qu'à la vérité la commune ne tire aucun bénéfice de cette exploitation. »

Que reste-t-il des prétendues incohérences imputées en cette matière du socialisme municipal au Conseil d'État?

La plupart des régies françaises s'abritent sous des lois particulières, dérogatoires au droit commun, impératives. Les autres exploitations municipales n'ont pas été déférées au Conseil d'Etat et il ne les a connues qu'à propos d'affaires fiscales où ne pouvait se poser la question de licéité.

Il reste que la haute juridiction administrative admet l'institution d'un médecin communal lorsque l'initiative privée est défailante (1); qu'en repoussant la régie des vidanges le Conseil d'Etat a réservé le cas où il serait « pratiquement impossible d'assurer par tout autre moyen l'évacuation des matières usées (2) »; qu'il a constaté — constaté simplement — que, dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, quelques villes ont été — pas par lui d'ailleurs — autorisées à assurer au moyen de la régie directe l'alimentation en eau ou l'éclairage (3); qu'encore il a reconnu que « dans des circonstances exceptionnelles, l'intervention du Conseil municipal peut être rendue nécessaire pour assurer l'alimentation publique (4). » C'est tout.

Ainsi, des cas de nécessité publique presque invrai-

(1) Affaire Bonnardot, voir *suprà*.

(2) Avis du 1^{er} mars 1900, voir *suprà*.

(3) Avis du 1^{er} mars 1900, voir *suprà*.

(4) Arrêt du 1^{er} fév. 1901, voir *suprà*.

semblables, qui se sont présentés en nombre infime pendant le quart de siècle où s'est déroulée la jurisprudence, des cas où la santé, la sécurité générale ordonnent impérieusement d'armer la collectivité de pouvoirs extraordinaires, voilà ce qui reste à nous opposer de municipaliste dans la théorie du Conseil d'État.

Ce sont parfaitement des hypothèses où la socialisation d'un service est considérée comme possible (1). Mais on voit bien qu'il s'agit ici pour la municipalité d'organiser *la police de la cité* et non d'entrer dans la vie économique. Il s'agit, dans son domaine propre et incontesté, d'assurer la salubrité, la sûreté. L'éclairage de la rue, l'évacuation des matières usées, l'alimentation, l'hygiène générale sont des services indispensables. Que par impossible ils fassent défaut, toute la population est en péril. *La carence des initiatives individuelles légitime des mesures exorbitantes*. Il appartient alors aux pouvoirs publics d'intervenir et, dans ces « circonstances exceptionnelles », de « réaliser pratiquement l'ensemble des opérations nécessaires ». C'est tout ce qu'a dit le Conseil d'État. C'est ce que dirait le bon sens, et point n'est besoin d'imaginer une tutelle « capricieuse et arbitraire » pour apprécier de telles situations. Admis ces cas de

(1) Naturellement, on y ajoutera l'exploitation municipale des ouvriers, des hospices, des orphelinats, œuvres de pure *assistance, sans aucun caractère économique*. Encore une fois, cela n'a rien à voir avec le socialisme municipal. D'ailleurs, la loi — la loi qui purifie tout ! — a passé par là.

nécessité, où l'intervention municipale se justifie par son rôle de police et de sécurité, et qui, dans une société avancée, sont des cas d'exception, il n'y a *pas un exemple d'arrêt municipaliste*. Il n'y a pas un exemple de prétendue dérogation à la jurisprudence prohibitive du socialisme municipal qui ne s'explique par des motifs d'ordre extrinsèque. Il n'y a rien dans cette jurisprudence parfaitement homogène qui permette, après un examen sérieux, de maintenir à sa charge le reproche immérité d'incohérence et d'arbitraire.

C'est la vérité que je voulais dégager dans ce chapitre.

*
* * *

Ainsi justifiée dans sa forme dialectique, il nous faut maintenant étudier la jurisprudence du Conseil d'État contre le socialisme municipal dans son fonds critique. Il nous faut en disséquer les motifs et rechercher si chacun d'eux a la valeur propre qu'il se suppose sur le terrain où il s'est placé.

Dans l'ensemble des arrêts et des avis rendus par le Conseil d'État, on reconnaît quelques arguments de tête sous lesquels se rangent tous ses considérants. Les uns sont purement économiques. Le Conseil d'État dit que le socialisme municipal est dangereux pour les finances communales : c'est la *critique politique du socialisme municipal*.

Les autres sont d'allure plus strictement contentieu-

se. Le Conseil d'État juge que les exploitations industrielles et commerciales sont étrangères aux attributions des Conseils municipaux ; il pense que leur mise en régie est contraire à la liberté constitutionnelle du commerce et de l'industrie : c'est la *critique juridique du socialisme municipal*, par laquelle nous allons commencer.

DEUXIÈME PARTIE

CRITIQUE JURIDIQUE

DU SOCIALISME MUNICIPAL

§ 1^{er}. — *Les exploitations industrielles et commerciales sont étrangères aux attributions des Conseils municipaux.*

Application aux communes du principe de la spécialité des établissements publics. Spécialisation commandée par la nature des choses. — La fonction administrative du municipe moderne. — Opposition des groupements naturels et des groupements politiques. Séparation de plus en plus radicale de l'action politique et de l'action économique. — Que la commune, pas plus que l'État, n'a une aptitude générale.

La fonction communale dans les lois de 1789 et 1884. — Esprit de la législation municipale. Défaut d'organisation économique. Exclusion des industries municipales.

La formule des commentateurs inscrite en tête du présent paragraphe a l'avantage de la simplicité. Au point de vue de la technologie juridique, elle ne nous semble pas d'une suffisante précision. On la trouve dans l'avis du 24 février 1887, dans l'avis du 17 juillet 1894 qui décide que les opérations industrielles et commerciales sont « étrangères aux attributions léga-

les des Conseils municipaux », implicitement dans l'avis du 21 mai 1896, et encore dans l'avis du 1^{er} mars 1900 considérant « qu'une opération industrielle et commerciale ne rentre pas dans les attributions des Conseils municipaux (1) ».

Parler des « attributions des Conseils municipaux », juger que la commune est sortie de ses « attributions légales », c'est risquer une immédiate querelle de mots. Le terme « attributions légales » peut donner à entendre que la loi a défini le champ d'action des municipalités. En fait, la loi n'a rien défini ; son texte est aussi vague que l'expression « attributions légales » elle-même. Dans la loi organique de 1884 on lit simplement : « Le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Que sont alors « les affaires de la commune » ? La difficulté n'est pas résolue, elle est reculée.

Fort heureusement l'avis du 17 juillet 1894 nous donne une formule plus saisissante. « Considérant, dit-il, que *les communes n'ont point une capacité illimitée* et qu'elles doivent, *comme les autres établissements publics*, se renfermer dans le cercle des attributions qui leur sont assignées par la loi... » Ainsi on découvre *ex abrupto* l'argument de fond auquel conduirait en définitive l'analyse juridique ; on remonte aux principes les plus généraux du Droit administratif ; on in-

(1) Voir *suprà*, 1^{re} partie.

voque cette règle fameuse dite « *de la spécialité des établissements publics* », d'après laquelle, selon la définition de Béquet, « c'est pour accomplir une fonction administrative que la vie leur a été donnée; au delà de cette fonction ils ne peuvent rien, ils n'ont droit à rien, ils ne sont rien (1) ». M. Ducrocq, doyen de la Faculté de Droit de Poitiers, l'appelait « le principe de la spécialité de la personnification » qu'il exposait ainsi : « Les personnes civiles sont instituées en vue d'une fonction déterminée, soit pour remplir un service public, soit pour concourir à une œuvre d'intérêt général. Leur raison d'être est dans la mission sociale dont elles sont investies. C'est pour l'accomplissement de leur tâche que la loi les reconnaît et les protège... En dehors du domaine d'action qui leur est assigné par leur nature elles n'ont plus de raison d'être et la personnalité civile devient sans objet. Par suite, c'est sur la nature de leur fonction que doit être réglée l'étendue de leur capacité. Du moment qu'elles n'existent qu'en vue d'un objet déterminé, c'est leur destination qui doit fixer la mesure de leurs droits. Spécialisées en vue du but à atteindre, elles ne sont pas autorisées à tourner leur activité vers un autre objet (2) ».

(1) Béquet, *Rev. gén. d'adm.*, 1881, t. III, p. 27.

(2) Ducrocq, *Cours de droit administratif*, t. VI, p. 52; — v. encore Beudant, *Cours de droit civil français*, 1896, t. I, p. 1, et note sous Cass. 10 déc. 1878, D. 79.1.5; — Laurent, *Principes de droit civil*, t. I, n^{os} 288 et s.

C'est au Conseil d'État lui-même que revient l'honneur d'avoir posé d'une façon générale et développée à travers toute sa jurisprudence le principe de la spécialité. En l'appliquant aux communes il a fait preuve d'une courageuse logique. Il a eu le très louable souci de ne pas user de ce principe comme d'une arme uniquement anti-cléricale dirigée contre les fabriques; à l'occasion il en a fait une arme anti-collectiviste contre les municipalités. Pour le Conseil d'État, comme pour Ducrocq, comme pour Beudant, comme pour presque tous nos vieux juristes, il ne s'agit pas de cette spécialité que M. Planiol appelle « une application du principe économique de la division du travail, par laquelle, les services de chaque établissement étant confinés dans un objet déterminé, on évite les doubles emplois et on diminue les chances de conflit (1) ». Il ne s'agit pas tant d'une spécialité, règle de bonne administration, que d'une spécialisation commandée par la nature des choses — cette nature des choses d'où une immortelle définition fait dériver toutes les lois, physiques et positives. N'est-il pas dans la nature des choses que les personnes morales ne possèdent que des « droits vinculés », c'est-à-dire limités par une affectation exclusive? que leur capacité soit restreinte à l'exécution du service pour lequel la vie leur est fictivement donnée? qu'un hôpital ne

(1) Planiol, *Droit civil*, 4^e édit., t. III, p. 705.

puisse faire œuvre commerciale? qu'une fabrique paroissiale ne puisse faire œuvre scolaire?

C'est la nature des choses qui limite l'activité de la commune — personne morale du droit public — à la *seule fonction administrative*.

Cette proposition, dépourvue de commentaires, soulèverait des clameurs, sans doute. La commune ! mais c'est l'association naturelle et primitive des intérêts, c'est le noyau social, constitué pour la satisfaction plus entière des besoins communs, autant pour la prospérité que pour la sécurité du groupe ! Devenu la commune moderne, ce groupement instinctif, de par ses origines, reste donc au même titre un groupement d'administration et un groupement d'intérêt, un groupement politique et un groupement économique (1)...

A mon sens, on tire une conclusion inexacte d'un fait historiquement indiscutable. Je vois bien le clan des premiers âges rapprochant ses membres farouches pour la poursuite collective du fauve qui les nourrira tous ; je vois la horde barbare autour du chef choisi pour sa force sans égale qui dirige les travaux du camp nomade comme il ordonne la bataille ; voici la tribu hébraïque qui, par le fer, conquiert puis défriche sous une règle pareille tout le pays de Chanaan ; voici, par myriades, d'autres tribus, celle de la Crète fabuleuse, offrant à ses autochtones les *sissythies* immenses

(1) Cf. Mater, *loc. cit.*, chap. I à X. Mercier, *Les Exploitations municipales*, pp. 17 et s.

de chaque jour; voici, plus tard, le dème anté-hellénique, l'*Urbs Roma* des temps héroïques, le *sept* irlandais, la *marke* germanique; voici encore les formes actuelles, conservatrices de la pureté sans attrait des mœurs primitives et témoignant des origines de l'espèce, la *desa* javanaise, la *kharouba* du Djurdjura, le *mir* russe, la *zadruga* serbe; tout cela, je le vois, avec un universel caractère d'absorption de la fonction économique dans la fonction administrative. Mais je ne vois pas que la commune, la commune moderne, notre commune française notamment, soit, comme la *zadruga* ou la *desa*, un succédané des groupements premiers.

Ceux-ci, tout spontanés, subsistent, à la vérité, et non pas seulement hors le monde civilisé. On les trouve partout dans la fusion et la coordination d'intérêts généraux. Les groupements économiques de fait, s'ils empruntent volontiers la configuration des circonscriptions administratives, n'y sont pas nécessairement liés. Les hameaux, les quartiers, les provinces tra-
duisent sans délimitation positive cette concordance des intérêts. Elle s'exprimera encore législativement par la reconnaissance de ces sections de commune, de ces syndicats intercommunaux, de ces associations syndicales et, plus récemment, de ces « régions » dont la crise viticole a rappelé la survivance tenace à travers les temps en dépit des officielles divisions administratives.

C'est à côté de ces groupements naturels d'intérêts que se dressent, investis de la puissance publique, les savantes institutions — en France, départements, arrondissements, communes — greffées sur les forces libres pour les régir politiquement. Le progrès social s'est fait par cette *séparation de plus en plus nette, de l'action économique et de l'action politique*. Tel est le sens de l'évolution si active des « communautés libres » pendant la période médiévale. A l'heure actuelle le mir russe, la zadruga serbe, la dessa javanaise ne se présentent plus que comme les vestiges isolés de constitutions rudimentaires, comparables à ces organismes azoïques aux tissus mal différenciés que les embryogénistes placent au dernier degré de l'échelle animale. Au stade de notre civilisation, la différenciation et la spécialisation sont à peu près complètes. Ce n'est que dans les sociétés en décadence qu'on retourne obscurément aux formes archaïques par une de ces évolutions régressives dont l'histoire nous offre des exemples. Tels les municipes du Bas-Empire, après une période de différenciation relative, devenus, par la confusion de toutes les fonctions dans la machine administrative, un passif instrument de fiscalité, sans énergies propres, aux mains du décurion impérial.

Qu'on fasse donc, si on a le souci d'une analyse rigoureuse, cette indispensable distinction entre la coopération volontaire née du voisinage et de la commu-

nauté d'intérêts, coopération vieille comme l'homme — qui peut tenir dans la vie communale sans y être astreinte —, et le groupement politique qui s'en est dégagé juridiquement, avec son caractère coercitif et impératif, pour une fin spéciale et déterminée. On ne sera plus tenté de supposer à la commune d'autre spécialité que la fonction administrative (1).

Il a fallu méconnaître le sens de l'évolution communale pour prononcer que la commune, comme l'État, a généralité d'attributions. Le mot tombe d'une chaire de droit civil. Mais comment un légiste aussi subtil que M. Planiol peut-il méconnaître à ce point l'article 63 de la loi du 5 avril 1884 qui déclare « nulles de plein droit... les délibérations du Conseil municipal portant sur un objet *étranger à ses attributions* ». S'il y a des objets étrangers à ses attributions — la loi le dit — c'est donc que la commune n'a pas « généralité d'attributions » !

(1) M. Mater, heureux d'établir que la fonction communale contient la fonction économique s'étend complaisamment sur ces fromageries des Alpes et du Jura, qui, selon lui, se confondent en fait comme en droit avec la commune. En fait, cela est possible, quoique M. Mater lui-même reconnaisse que leur territoire peut déborder la commune. Mais, en droit, il ne suffit pas, pour tirer une conclusion, d'établir la participation à ces sociétés de tous les habitants de la commune. Ce qu'il faudrait montrer, c'est que l'association fromagère se trouve armée du pouvoir politique de contrainte et de taxation. Alors seulement on pourrait y reconnaître un *service municipal*. La vérité juridique sur ces associations a été parfaitement exposée en 1842 par arrêt de la Cour de Besançon : ce sont des sociétés de fait entre les habitants, complètement distinctes de la personnalité communale. Donc ce ne sont pas des services municipaux, et leur rôle économique n'est pas lié à la fonction communale.

Contre l'affirmation du distingué professeur, nous avons retrouvé une protestation avant la lettre, qui est d'un esprit non moins universellement réputé comme juriste, et d'une époque où la question du rôle économique de la commune ne se présentait guère qu'à l'état théorique, le plus désintéressé. « L'État, le département, la commune, écrivait le doyen Beudant, en 1879, sous un arrêt de la Cour suprême, ont chacun une action distincte et limitée; institutions de droit public, ils existent dans la mesure des intérêts qu'ils représentent; ils peuvent faire tous les actes qui correspondent à leur rôle ou qu'une loi les autorise à faire, et pas d'autres. Se figure-t-on une commune, un mont-de-piété, sous prétexte de personnalité civile, se faisant fabricants ou commerçants, entrant comme associés dans une société en nom collectif en vue d'opérations étrangères à leur rôle officiel (1)... »

Ce que M. Beudant ne pouvait se figurer en 1879 est devenu une réalité assez répandue. Et il ne faut plus s'en étonner aujourd'hui que, dans la même chaire, on affirme que la commune a la même nature que l'État, donc la même aptitude générale.

Même nature, nous y consentirions, et d'autant plus volontiers que l'État — à la différence de la nation — étant la plus conventionnelle des institutions, nous pourrions tirer de ce rapprochement un

(1) Beudant, sous Cass. D. 79.1.5.

argument redoutable. Mais l'État lui-même a-t-il une aptitude générale? C'est ce qu'il faudrait d'abord démontrer. Qu'en fait l'État ait excédé largement ses pouvoirs, qu'il se soit arrogé des fonctions étrangères à son objet naturel, qu'il ait empiété sur le champ des libertés individuelles, rien n'est moins discutable. L'État est tout puissant! Une idée, juste en elle-même, à condition de ne pas trop solliciter le mot qui la traduit, l'idée de souveraineté, est devenue cette monstrueuse conception germanique de l'État-omnipotent. L'État, parce qu'il s'est attribué toutes les compétences, a pu donner l'illusion d'un organisme à toutes fins. Le droit du plus fort ne lui permet-il pas de prendre l'« aptitude générale » qu'on lui suppose? *Quid custodiet custodes?*

L'État n'a pas une aptitude générale, et la commune pas plus que l'État. Du moins contre cette « protection » du degré subalterne trouvons-nous un « protecteur », le Conseil d'État. Et le zèle municipaliste s'est heurté à son contrôle vigilant. Il a jugé qu'en organisant un commerce ou une industrie la commune violait le principe de la spécialité, qu'elle sortait de son rôle et de ses attributions, que « les affaires de la commune » n'étaient pas d'ordre économique, mais purement administratif.

La fonction communale, c'est, pour reprendre les termes de la loi du 24 décembre 1789 qui organisait la commune moderne dans le moule des institutions

nouvelles, « la police chargée d'assurer la propreté, la salubrité, la sûreté dans les lieux et édifices publics. » Voilà la « spécialité » des corps communaux ; hors cela, hors « les actes qui correspondent à leur rôle ou qu'une loi les autorise à faire », « ils ne peuvent rien, ils n'ont droit à rien, ils ne sont rien. »

Lorsque la loi de 1884 dispose, sans plus, que « le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune », n'entend-elle pas se référer à la définition fondamentale de la loi de 1789 ? N'entend-elle pas spécialiser la commune dans la fonction administrative et lui interdire, en tant que de besoin, la fonction économique ? La pensée du législateur s'assure par le *texte même du statut* qu'il donnait aux municipalités. Nous savons déjà que l'article 63 frappe de nullité les délibérations d'un conseil municipal « étrangères à ses attributions », supposant ainsi que la commune n'a pas généralité d'attributions, qu'elle n'a pas les attributions contraires à sa nature, à sa spécialité. L'article 133, prévoyant les recettes du budget communal, alors qu'il cite expressément « le produit des concessions », ne parle pas du produit des régies. Certes nous sommes loin d'y voir une proscription formelle des exploitations municipales. Dans l'article 133, la loi n'impose ni n'autorise rien. Mais elle constate. Elle constate, parmi les revenus de la commune, les produits des concessions. Du produit des régies, pas un mot, parce que,

dans l'esprit du législateur, normalement la régie ne peut exister.

Dans l'esprit du législateur, la commune a si peu dans ses attributions la fonction économique qu'il ne lui a donné aucune organisation *ad hoc*. A la fonction purement administrative correspond une organisation légale purement administrative. A la *fonction économique*, si le législateur l'avait donnée généralement aux communes, correspondrait une *organisation économique*. Les régies trouveraient des administrateurs responsables et intéressés, une direction autonome et bien assise, un budget séparé, une comptabilité indépendante. Au lieu de cela : nulle responsabilité civile des administrateurs ni de leurs agents ; une direction précaire, aussi inconstante que le conseil municipal, la plus versatile des assemblées ; le contrôle pesant d'une tutelle perpétuelle ; un budget noyé dans le budget communal, sous des articles si divers qu'il est impossible d'en établir le bilan ; une comptabilité confondue dans la comptabilité publique, soumise aux mêmes lenteurs, aux mêmes formalités soupçonneuses et compliquées (1). Personne ne reconnaîtra ici les caractères d'une organisation économique. Et le législateur serait insensé qui aurait

(1) Nous retrouverons ces infériorités économiques (*infra*, 3^e partie), dans la critique politique du socialisme municipal. Mais il importait de montrer ici que ces infériorités, dues à la volonté législative, sont le *signe* d'une incapacité juridique.

pu assurer aux communes, dans ces conditions, l'exercice de la fonction industrielle.

N'est-il pas plus raisonnable d'admettre que l'auteur de la loi municipale, s'inspirant des précédents immédiats et du principe général de la spécialité, a fait du corps communal ce qu'il doit être en notre état social : l'incarnation locale du pouvoir politique, investi pour la police de la cité de la seule fonction administrative ?

Par sa nature même, par sa constitution légale, la commune est juridiquement inapte à la fonction économique : les exploitations industrielles et commerciales sont en dehors des attributions des corps municipaux.

§ II. — *Les exploitations municipales sont contraires à la liberté constitutionnelle du commerce et de l'industrie.*

La liberté industrielle, principe du Droit public. La loi de 1791 et les Constitutions révolutionnaires. — Protection accordée par le Conseil d'État à la liberté du commerce et de l'industrie contre les municipalités.

La régie communale, atteinte exclusive et décourageante à la liberté économique. — Comment, armée de la puissance publique, une commune supprime toute concurrence. — Comment les industries à forme monopolistique supportent la concurrence des industries similaires ou voisines. Opposition à ce point de vue du privilège des concessionnaires et du monopole des régies.

« Les attributions des corps locaux sont limitées par leur nature même. Ils ne peuvent, en dehors d'une délégation législative, porter atteinte à ce qui con-

cerne certains droits généraux ou individuels, à la liberté du commerce et de l'industrie, aux rapports économiques des citoyens entre eux... *Les Conseils municipaux ne peuvent, en principe, exercer un commerce ou une industrie, parce que cela constitue une modification au régime économique de la liberté du commerce et de la libre concurrence.* »

Telle fut la thèse soutenue par le Commissaire du Gouvernement devant le Conseil d'État lors de l'affaire de la Boulangerie coopérative de Poitiers. On sait quelle large part a prise M. Romieu dans la lutte judiciaire contre le socialisme municipal. C'est sur ses conclusions conformes que furent rendus les deux célèbres arrêts de 1901. Mais l'opinion même de M. Romieu au sein de la Haute Assemblée doit être tenue pour un minimum de critique; il est facile de constater que ses réquisitoires ont toujours été dépassés par les arrêts en sévérité doctrinale. Si donc le Conseil d'État n'a retenu comme considérant explicite que le défaut d'attributions économiques des corps municipaux, il est légitime de croire que le motif tiré de la violation de la liberté industrielle et développé par le Commissaire du Gouvernement a dû s'imposer tout autant à son esprit.

Dans des matières singulièrement rapprochées de notre sujet, le Conseil d'État s'est toujours affirmé l'inlassable défenseur de cette liberté contre les tentatives autoritaires des pouvoirs locaux.

La loi des 2-17 mars 1791, après avoir abrogé l'ancien système réglementaire et toutes les dispositions royales s'y rattachant, proclame qu'« il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon » ; la Constitution de l'an III maintient qu'il n'y a plus de « limitation à la liberté du commerce, et à l'exercice de l'industrie et des arts de toute espèce » et la Déclaration des droits inscrit en tête de la Constitution de 1793 que « Nul genre de travail, de culture, de commerce ne peut être interdit à l'industrie des citoyens. »

Ainsi, la Révolution française, brisant les entraves par quoi l'ancienne organisation du travail paralysait l'industrie nationale, a fixé dans les textes ce principe de droit naturel qui s'appelle la liberté du commerce et de l'industrie et qui n'est en somme, si on oublie pour un instant les classifications pédagogiques, qu'une des faces de la liberté individuelle. Elle garantissait un droit imprescriptible. Elle ne le créait pas. La loi ne crée pas les droits : elle les définit, elle les protège, elle les sanctionne. Il arrive qu'elle les méconnaisse. C'a été le cas, depuis les solennelles promesses de l'époque intermédiaire, pour toutes les libertés et plus spécialement pour la liberté individuelle. L'État omnipotent sait difficilement se garder des abus et s'arrêter devant les droits naturels de l'individu supérieurs au droit conventionnel de la

majorité. Il ne se trouve même pas lié par les constitutions qu'il a faites et qu'il relâche au caprice de l'heure : *Sic volo, sic jubeo, sic pro ratione voluntas*.

Mais, toute mutilée qu'elle nous arrive, la liberté industrielle reste un principe de notre Droit public, et chaque entorse qu'elle subit du législateur n'est jamais tenue, en droit, que pour une nouvelle exception à la règle. Le Conseil d'État, juge, interprète de la loi, a donc le devoir, comme tous les tribunaux, de faire respecter ce principe. Et s'il ne peut rien contre le législateur, il est armé contre les puissances inférieures. A chacune des fantaisies liberticides des municipalités, il a opposé sans une faiblesse la loi fondamentale de 1791 et les textes constitutionnels.

Trop fréquemment, en effet, les administrateurs communaux ont cherché à tracasser, par des injonctions, prohibitions et taxations de toutes sortes, industriels et commerçants; ils ont voulu rompre l'égalité économique entre concurrents, avantager certains individus plus influents ou certaines classes plus turbulentes. Toujours le Conseil d'État a réprimé ces excès; et les recueils d'arrêts nous offrent des exemples nombreux de sa jurisprudence protectrice. Ainsi, par des arrêtés de 1884 et 1885, les maires de deux grandes villes, Saint-Étienne et Bordeaux, avaient interdit les ventes à la criée des denrées alimentaires dans des locaux autres que ceux désignés par l'administration municipale. Le Conseil d'État a annulé

ces arrêtés « considérant que, s'il appartenait au maire, en vertu de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, de prescrire toutes les mesures destinées à assurer la fidélité du débit et la salubrité des denrées alimentaires, il ne pouvait interdire par une mesure générale les ventes à la criée dans des locaux privés sans violer le principe de la liberté de l'industrie inscrit dans la loi des 2-17 mars 1791 » (1).

Il a annulé également l'arrêté qui, à Paris, prescrivait aux propriétaires d'établissements de bains certains travaux imposés en violation de la liberté du commerce et de l'industrie (2) et l'arrêté qui, à Beauvais, obligeait les boulangers à tenir leurs boutiques garnies de toutes les espèces de pain soumises à la taxe (3).

Autre espèce. La Municipalité de Nevers avait concédé à un adjudicataire le droit de faire stationner des voitures de place sur la voie publique. Le maire prit aussitôt un arrêté interdisant « à tout conducteur de voitures de remise de circuler sur la voie publique dans le but de recruter des voyageurs et de satisfaire aux réquisitions, en dehors des lieux de remisage autorisés par la municipalité. » De toute évidence, après

(1) Cons. d'État, 9 avr. 1886, aff. *Argellier et autres*; 18 mars 1887, aff. *Martin*. D. 1888.3.20.

(2) Cons. d'État, 25 mars 1887. *Rec. Arrêts du Cons. d'État*, 1887, p. 255.

(3) Cons. d'État, 31 juill. 1903. *Rec. Arrêts du Cons. d'État*, 1903, p. 584.

le traité de concession, cet arrêté était pris, non pas en vue de pourvoir à la sécurité de la circulation, mais bien pour supprimer toute concurrence au concessionnaire. C'était contraire à la liberté de l'industrie. Sur pourvoi, le Conseil d'État prononça l'annulation (1). Annulé aussi, un arrêté du 6 juin 1892 par lequel le maire de Grandcamp réglementait abusivement la vérification et la vente du poisson, obligeant notamment tous les pêcheurs vendant en gros à passer par l'intermédiaire onéreux des concessionnaires de la Halle (2).

N'est-ce pas encore en faveur de la liberté industrielle que le Conseil d'État a maintenu si énergiquement l'attitude par lui prise contre la Ville de Paris pour l'empêcher « de substituer une réglementation imposée à l'effet légal des conventions entre patrons et ouvriers » ? Je fais ici allusion aux clauses des cahiers des charges obligeant les adjudicataires de la Ville à un minimum de salaire et à un maximum de durée de la journée de travail. Ces clauses étaient illégales. Le Conseil d'État l'a proclamé à plusieurs reprises (3) — jusqu'à ces fameux décrets Millerand qui,

(1) Cons. d'État, 9 août 1889. *Rec. Arrêts du Cons. d'État*, 1889, p. 959.

(2) Cons. d'État, 15 février 1895.

(3) Voir décret du 17 mars 1888, et avis du Conseil d'État; Arrêt du 21 mars 1890, avec les conclusions de M. Le Vasseur de Précourt, S. 1892.3.87; décret du 23 janvier 1891, et arrêt du 25 janv. 1895, S. 1896.3.145 avec la note de M. Hauriou.

en venant perturber les règles ordinaires des adjudications publiques, ont enrayé d'un trait de plume toute une courageuse jurisprudence (2).

Soit qu'une décision impose, en dehors de toute nécessité, un règlement vexatoire à quelques industriels, soit qu'un arrêté municipal favorise certaines classes de commerçants à l'exclusion des autres, soit qu'une délibération crée un privilège abusif dans l'intérêt d'une ville ou de ceux qu'elle se substitue, en toute occurrence, le Conseil d'État s'oppose et sauvegarde « le régime économique de la liberté du commerce ».

*
* * *

Si telle fut la pensée directrice du Conseil d'État dans tous les cas d'interventionnisme, combien plus dut-elle s'affirmer contre les socialisations municipales, degré ultime de l'interventionnisme. Dans les espèces que nous venons de rappeler il ne s'agissait après tout que de gestes à effet restreint : l'atteinte à la liberté économique, pour inacceptable qu'elle fût, se montrait limitée. Par la régie, au contraire, cette atteinte se fait exclusive et décourageante. La mise en régie communale d'une industrie quelconque amène l'anéantissement de tous les concurrents.

(2) C'est l'avis général. J'estime cependant qu'un décret présidentiel, pas plus qu'une délibération municipale, ne peut s'instituer *contra legem*; les décrets de 1899 n'ont pas pu faire obstacle à l'application de l'ordonnance du 14 nov. 1837 et des lois de 1837 et 1867.

C'est une fatalité que, dans les branches ordinaires de l'activité économique, nulle entreprise privée ne puisse se maintenir en concurrence des entreprises officielles. Non pas qu'ici la qualité des produits et la réputation de loyauté soient mieux établies; non pas que les employés s'y montrent plus zélés, la main-d'œuvre moins exigeante, les comptables plus scrupuleux, les coupages plus réduits. Ce qui fait la supériorité écrasante d'une entreprise d'État dans la lutte industrielle, ce qui lui permet de ruiner sans rémission tous ses rivaux, c'est qu'elle est *armée de la puissance publique*.

Sans doute une commune ne peut pas se créer un monopole légal, mais, en fait, dégagée de responsabilités précises, indifférente aux bénéfices et peu sensible aux pertes, soutenue par l'argent des contribuables, disposant de la *contrainte réglementaire* qu'elle dirige contre ses concurrents, de la *contrainte fiscale* qui est pour ceux-ci un gouffre de dépenses et pour elle une source inépuisable de recettes, elle a vite fait, lorsqu'elle le veut, de les évincer totalement.

Le procédé est d'une simplicité terrible. En face d'un adversaire récalcitrant, l'exploitation municipale abaisse ses prix; même, provisoirement, elle va vendre à perte. Non seulement l'industriel, pour conserver sa clientèle, est forcé de suivre ce fléchissement des prix qui l'acculerait un jour à la faillite, mais il y a mieux. La régie, fabriquant à perte par hy-

pothèse, recourt à l'impôt. Quel impôt? Les centimes additionnels aux contributions directes, *notamment à la patente*. Et voilà la merveille d'iniquité! L'industriel que ruine le système de la régie est encore contraint d'y aider, puisque la patente c'est lui qui la paye; c'est lui qui remplit la caisse de sa concurrente. Plus la lutte se fait difficile, plus on lui réclame d'impôt. Plus les tarifs de vente baissent, plus on le détrouse.

Ce procédé a été dénoncé en 1900, devant le Comité d'enquête du Parlement britannique, par M. Smith, secrétaire général des associations fédérées de quincailliers. Il reprochait aux régies gazières d'avoir injustement dépossédé les quincailliers du commerce des appareils à gaz, en écoulant leurs propres fournitures au-dessous du prix de revient (1).

Même moyen de combat fut utilisé, en 1903, par la Municipalité socialiste de Catane lorsqu'elle eut résolu d'exproprier par la force tous les boulangers de la ville. En quelques semaines ces malheureux se virent obligés de signer une capitulation aux termes de laquelle leurs fours étaient murés et leurs personnes affectées à la vente du pain officiel (2).

(1) Dans la municipaliste Angleterre, les compagnies privées de chemins de fer, supportant la grosse partie des impôts locaux, sont ainsi condamnées à soutenir les régies de tramways intercommunaux qui leur enlèvent tant de voyageurs. V. Avebury, *Les Villes e l'État contre l'industrie privée*, p. 179.

(2) Grâce aux 100.000 livres de déficit annuel qu'avoue la boulan-

Ainsi, pour s'assurer la suprématie commerciale, la commune use de ses attributs de puissance publique; elle rompt l'équilibre par des moyens contraires au jeu normal des forces économiques. C'est ce déloyal détournement de pouvoirs qui constitue une modification au régime économique de la libre concurrence et un attentat à la liberté industrielle.

L'institution d'une régie communale y pousse invinciblement. M. Mater, un fervent du municipalisme sous toutes ses formes, ne cherche pas à le dissimuler; il déclare avec crânerie « qu'une industrie communale ne réussit qu'à la condition de fournir les produits et les services à meilleur prix que l'industrie privée (1). » Supprimer à la longue l'industrie privée, la juguler progressivement par une violation systématique de la liberté industrielle, voilà le fait municipaliste. On ne nous l'envoie pas dire.

On prétend toutefois que ces considérations ne sauraient s'appliquer au moins à certaines industries, celles qui prennent d'emblée la *forme monopolistique* (distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité, transports en commun, téléphones, etc...). Elles empruntent la voie publique pour leurs rails ou leurs canalisations; elles doivent jouir d'une concession exclusive et par suite d'un monopole de fait. Qu'importe alors,

gerie municipale, grâce aussi à la qualité extra-mauvaise de la marchandise, le prix du pain dans Catane a baissé sensiblement.

(1) Mater, *loc. cit.*, p. 421.

pour la liberté industrielle, que ces industries soient monopolisées au profit de la commune ou qu'elles le soient au profit d'une compagnie? Dans tous les cas, cette fameuse liberté n'est-elle pas réduite à l'état mythique?

Il faut s'entendre sur le sens et l'étendue du monopole de fait des compagnies concessionnaires. Est-il vraiment impossible de leur découvrir des *concurrents*?

La concession s'accorde unique, cela va de soi. Mais, *en dehors de la voie publique*, peuvent fonctionner des *entreprises semblables* dont l'existence se maintient fort bien en face des sociétés concessionnaires. Les tribunaux administratifs et judiciaires ont sagement décidé que le contrat de concession et les engagements qu'il contient ne lient que la ville et le concessionnaire; les tiers peuvent passer outre au prétendu monopole de fait chaque fois que cela leur est possible sans violer les règlements administratifs. La situation qui en résulte a été parfaitement définie dans un arrêt de la Cour suprême qui remonte au 7 août 1883 et qui jamais depuis n'a reçu de démenti. « Attendu que si les communes pour assurer l'éclairage par le gaz d'une ville peuvent s'interdire dans les traités qu'elles souscrivent à cet effet de conclure des traités de même nature avec d'autres producteurs et assurer à leurs concessionnaires certains avantages, elles ne peuvent leur conférer un monopole qu'elles n'ont pas le droit de conférer puisqu'elles ne pourraient le créer à leur

profit personnel, qu'en conséquence ces traités n'empêchent pas ceux qui peuvent régulièrement produire du gaz d'éclairage d'en disposer en faveur des habitants de la commune, à charge par eux de se conformer pour la distribution aux lois et arrêtés et notamment aux règlements de voirie... » Cette faculté laissée aux industries privées de concurrencer une société concessionnaire investie d'un privilège sur les voies publiques est affirmée non moins clairement par le Conseil d'État, dans un arrêt du 20 novembre 1903. Des industriels avaient installé à Bagnères-de-Bigorre deux usines productrices d'électricité qu'ils employèrent à distribuer la lumière, d'abord dans leurs propriétés privées, puis dans la gare du chemin de fer. Requête de la « Compagnie française d'éclairage et de chauffage par le gaz » qui demanda au Conseil de préfecture des Hautes-Pyrénées, entre autres choses, de condamner la ville de Bagnères-de-Bigorre 1^o à payer des dommages-intérêts pour avoir favorisé une concurrence à la compagnie concessionnaire de l'éclairage, 2^o à faire cesser l'éclairage électrique sous peine d'astreinte. Rejet par le Conseil de préfecture. Pourvoi devant le Conseil d'État qui, dans son arrêt, confirme la décision de première instance. « Considérant qu'il résulte de l'instruction, d'une part que les sieurs B. se bornent à conduire dans leur propriété, pour l'éclairer, le courant électrique produit par leur usine, que, d'autre part, si le sieur L. éclaire à l'élec-

tricité la station du chemin de fer de Bagnères, il n'emprunte aucune dépendance des voies publiques pour le passage de ses fils; que dans ces circonstances la compagnie requérante n'est pas fondée à prétendre que le maire, en donnant l'autorisation nécessaire à la première de ces installations et en ne s'opposant pas à la seconde à l'égard de laquelle il n'avait pas à intervenir, a permis ou favorisé une atteinte au privilège exclusif de distribution de lumière, à elle concédé, et à réclamer de ce chef une indemnité (1)... »

Voilà donc qui est jugé. Affirmer qu'en dépit d'une concession et d'un privilège de voirie la concurrence peut s'exercer n'est pas un paradoxe. Il suffit de pouvoir se passer de la voie publique, soit qu'on s'adresse à des consommateurs voisins, ce qui s'est souvent produit, soit qu'on arrive à constituer économiquement telle installation d'accumulateurs, tel ensemble électrogène ou telle distribution d'ondes aériennes que les expériences de Tesla permettent d'évoquer sans invraisemblance. Si le service télégraphique, au lieu d'être chez nous un injustifiable monopole légal, n'était qu'un monopole de fait aux mains d'une compagnie concessionnaire, l'industrie privée, sans user des voies publiques, lui ferait certainement une concurrence très émulative en appliquant pratiquement la télégraphie sans fil (2).

(1) *Rec. des Arrêts du Cons. d'État*, 1903, p. 693.

(2) Lors des premiers essais de la maison Popp, à Cherbourg, les

On trouvera encore des *concurrences sérieuses aux entreprises concessionnaires dans les industries qui leur sont voisines*. L'usine à gaz est concurrencée par toutes les industries productrices d'autres modes d'éclairage ou de chauffage (électricité, pétrole, alcool, acétylène, huile, houille, bois); la compagnie des tramways a des rivales dans toutes les exploitations locales de transport (omnibus, voitures de place, automobiles, chemins de fer métropolitains); et ainsi de toutes les entreprises à forme nécessairement monopolistique (1).

Ce n'est que sous ces réserves importantes qu'une compagnie concessionnaire d'un service économique d'intérêt commun jouit d'un monopole de fait. Sans doute elle entre dans la concurrence avec l'avantage exclusif que lui confère la concession même; mais elle doit des redevances, elle supporte des charges particulières spécifiées au contrat de concession; elle court des risques dont se soucient ses administrateurs; ses actionnaires recherchent des bénéfices. Elle ne sera donc jamais tentée d'abaisser dangereusement ses prix. Et voilà pourquoi les industries rivales, sembla-

infatigables chercheurs de l'industrie privée furent poursuivis en correctionnelle et condamnés pour délit de lèse-monopole. Avec un système aussi compressif des initiatives individuelles, un pays peut s'enorgueillir d'un Branly, il n'en demeure pas moins fort en arrière de son élite.

(1) Nos arrières-petits-neveux, accoutumés sans doute aux services des aéroplanes, oseront apporter ici un exemple nouveau : les libres transports par air faisant échec au monopole de fait des compagnies de chemins de fer.

bles ou connexes, celles qui tendent à des fins identiques ou similaires, peuvent encore lutter, et se maintenir d'autant plus aisément qu'on aura tenu compte de leurs intérêts dans le contrat de concession; on aura, au besoin, forcé les tarifs de la compagnie concessionnaire (et du même coup la redevance payable à la ville) pour ne pas précipiter les industries intéressées dans la crise que provoquerait la fuite de leur clientèle.

Mais vienne la régie. Elle ne s'embarrassera guère de soucis propres à une société commerciale ni d'entraves propres à une société concessionnaire. Sachant qu'elle ne réussira « qu'à la condition de fournir les produits à meilleur prix que l'industrie privée, c'est-à-dire à la condition de supprimer à la longue l'industrie privée », ses services vont tendre de plus en plus au « meilleur marché », à la gratuité même si cela paraît nécessaire au but qu'elle se propose. Elle travaillera au prix de revient, *voire à perte, avec le concours inépuisable de l'impôt*, jusqu'à complète disparition de ses adversaires.

Qu'au moins ceux-ci n'espèrent plus en la protection que leur doit l'autorité communale. « Quand Blackpool eut acheté les tramways, dit le major Darwin, elle refusa un peu plus tard d'accorder des permis de circuler aux omnibus (1). » Si les tramways de

(1) V. Avebury, *loc. cit.*, p. 133.

Blackpool n'avaient pas été exploités en régie, la Ville aurait-elle mis obstacle à la circulation des omnibus? Et si les villes anglaises n'avaient pas eu le gaz en régie, auraient-elles mis obstacle au développement de l'industrie privée de l'électricité? (1).

Une municipalité dispose partiellement de la puissance publique; elle a le pouvoir réglementaire, elle a la ressource fiscale. Elle s'arme familièrement, pour éliminer ses concurrents, de moyens formidables et de procédés commodes *dont les compagnies concessionnaires ne pourraient jamais se servir. Ainsi le rapprochement que l'on tente d'établir entre celles-ci et les régies communales n'est pas concluant.* Outre qu'il intéresserait seulement un petit nombre de services — ceux qui exigent un privilège de voirie —, il n'a même à leur égard aucune portée décisive.

Lorsqu'un monopole de fait se trouve exercé par un concessionnaire, tout un champ d'évolution que nous venons d'explorer demeure praticable à la concurrence. La régie, elle, s'arroge un monopole qu'il dépend d'elle de faire absolu, tenant du monopole de fait par sa formation, du monopole de droit par ses résultats, monopole bâtard mais invincible, exclusif de la liberté du commerce et de l'industrie.

(1) Voir *suprà*, Introduction, p. 5.

TROISIÈME PARTIE

CRITIQUE POLITIQUE DU SOCIALISME MUNICIPAL DANS LES AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Comment il appartient au Conseil d'État de faire de l'économie politique. — Son rôle consultatif et ses « Avis ».

Péril du socialisme municipal pour les finances communales, nonobstant ses intentions spéculatives. — Solidarité des villes et de leurs régies, même « autonomes ». Logique de cette solidarité. Ses effets.

Antinomie entre le caractère commercial des régies et l'esprit formaliste de la législation financière. — Les règles budgétaires, leur nécessité politique et leur danger économique dans les exploitations municipales.

Irresponsabilité civile des agents communaux et ses conséquences anti-économiques : — Suzeraineté des Conseils municipaux sur les régies présentes et sur les régies en projet ; leur responsabilité purement politique et leurs préoccupations électorales ; exigences irrésistibles de la clientèle, des fournisseurs et du personnel des régies. — Asservissement des directeurs des régies aux Conseils municipaux ; leur dépendance à l'égard des pouvoirs politiques dans les « agences » italiennes et dans les organismes proposés. — Inertie proverbiale des employés des services publics.

Résultats de fait des industries municipales : — Caractères particuliers des régies des eaux. — Régies suspectes, comptes inexacts et bilans dissimulés. — Régies déficitaires. — Les exploitations

anglaises et l'augmentation de la taxation locale. — Les exploitations françaises et leurs expédients.

Éventualité d'un passif budgétaire rendu éminemment possible par les vices constitutionnels des régies.

Il s'agit maintenant de politique: Avons-nous quelque accès autorisé sur ce nouveau terrain? Confus et mouvant, infiniment plus que celui des spéculations juridiques, n'est-il pas le domaine dangereux réservé à d'aventureuses polémiques? Pour justifier la descente que nous y risquons, il est nécessaire, il est suffisant aussi, de montrer que le Conseil d'État dont la jurisprudence est notre étude nous y a précédé légitimement.

Etablie l'inaptitude *juridique* des communes à la fonction industrielle, il a proclamé leur incapacité *économique*. Nouveau grief, d'ordre politique (1), on ne le trouvera pas dans les « arrêts » du Conseil. Statuant au contentieux, le Conseil d'État est un juge. Comme tel il applique la loi; il ne saurait, sans une manifeste confusion des pouvoirs, trancher les litiges en s'inspirant d'autre chose que des principes juridiques et des textes du droit positif. Mais, en tant que Conseil de gouvernement, participant des pouvoirs de tutelle générale, non plus comme organe juridictionnel mais comme assemblée consultative, non plus

(1) Nous ne confondons pas le côté politique et le côté économique des faits sociaux, bien qu'il soit souvent difficile d'établir la distinction. Mais rechercher l'action d'une entreprise économique sur les finances publiques, la définir et la critiquer, c'est un sujet politique.

dans ses arrêts mais dans ses « *Avis* », les raisons d'opportunité ou d'utilité, les considérations politiques et morales tirées des soucis d'une bonne administration relèvent de son examen. Dans ce rôle il lui appartenait, quoi qu'en dise M. le professeur Bouvier (1), de *faire de l'Économie politique*, fût-ce « aux dépens des communes ».

Et ainsi il a pu, régulièrement en la forme, écarter les exploitations communales, condamnables et déjà condamnées judiciairement, par ces motifs de portée purement politique : « *qu'une exploitation de cette nature serait en fait exposée aux influences des circonstances économiques et à des chances incertaines de succès; qu'elle exigerait par suite des qualités spéciales de vigilance et d'habileté commerciale qu'une municipalité peut ne pas réunir; que les pertes, en cas d'insuccès, retomberaient à la charge de la ville; » « que les municipalités interviendraient ainsi dans des questions économiques auxquelles l'intérêt de leurs finances leur commandent de rester étrangères... » (2).*

L'argument est surtout curieux comme contrepartie absolue de l'argument municipaliste. Le municipaliste plaide toujours qu'il s'inspire des nécessités financières. La régie, par sa vertu produc-

(1) V. Bouvier, *op. cit.*, p. 184.

(2) Avis du 7 juin 1877 (gaz de Tourcoing), du 1^{er} juillet 1894 (pharmacie de Roubaix), du 1^{er} mars 1900 (vidanges de Lille). Voir *suprà*, 1^{re} partie.

tive, comblerait le budget communal et dispenserait de recourir à ce moyen impopulaire et blessant, l'augmentation des impôts. Il faut municipaliser et on municipalise moins dans un but philanthropique et égalitaire que dans une intention lucrative et financière.

Que vaut cette déclaration? Il nous sera donné de constater que le résultat promis, s'il a été poursuivi, n'a pas toujours été réalisé, tant s'en faut, et que, dans la lutte ouverte entre le Conseil d'État et l'armée des municipalistes, ceux-ci ne doivent pas être magnifiés comme les défenseurs des intérêts locaux.

Je ne conteste point cependant que les grandes régies aient été, de préférence, constituées par besoin d'argent, et que l'argent leur soit ainsi venu. Oui, mais comme il vient à ces prodigues en instance de conseil judiciaire pour qui la bonne affaire, c'est de recevoir. A côté d'un geste si agréable, les intérêts des emprunts, la productivité des capitaux, les questions de risques, d'amortissement, de remboursement sont facteurs négligeables, indignes de l'attention d'un fils de famille ou d'une noble cité.

Pour l'administrateur, pour l'homme d'affaires, ces simplistes considérations méritent d'être complétées. Par ce qu'il regarde de plus haut et de plus loin, la proximité d'une recette brute l'intéresse moins que l'arrêté du compte final, et l'exercice annuel d'une régie ne l'empêche pas de découvrir, sur une

période plus étendue, le jeu dangereux qu'elle mène pour les finances communales. Voyons cela.

Un Conseil municipal vient de mettre tel service en régie. Après le vote enthousiaste d'une délibération de principe, on rencontre tout de suite les difficultés d'application. La première, c'est l'établissement de la nouvelle entreprise avec son outillage de début, son fonds de roulement, sa mise en œuvre. Qu'il s'agisse d'une création ou simplement d'un rachat, il faut un capital d'établissement, et quelquefois très important. Quand Lille a voulu racheter l'entreprise des vidanges, on prévoyait une première dépense de 1.300.000 francs; le secteur d'électricité des Halles a demandé aussi plus d'un million; une petite ville de 1.500 habitants comme Villeneuve-le-Guyard municipalisant eau et gaz se contente de 25.000 francs, mais la régie du gaz à Paris exigerait au bas mot 120 millions.

On entend bien que, le plus souvent, pour réaliser ce capital d'établissement, les fonds libres du budget seront insuffisants. On ne va pas demander aux contribuables de le payer d'un seul coup sous la forme d'un tout neuf et formidable impôt. On recourt à l'emprunt : et voilà les finances communales engagées.

Si la régie, en effet, ne produit pas des recettes rémunératrices, ce qui sera toujours possible, — ce qui sera même normal dans les communes démagogiques où, systématiquement, on prétendra vendre à perte pour

la satisfaction supposée des prolétaires —, la ville supportera obligatoirement les intérêts de l'emprunt, sans cesser d'ailleurs d'être débitrice du capital.

En outre, comme le matériel est périssable, il paraîtra indispensable de constituer annuellement un fonds d'amortissement ou de dépréciation. La régie doit y pourvoir par ses bénéfices, mais, à leur défaut, c'est la ville par ses impôts. Quelques communes étrangères ont trouvé un moyen dilatoire d'échapper, pour un temps, à cette nécessité : elles ne constituaient pas de fonds du tout. Ce détestable mode d'administration les acculait, lors de chaque renouvellement du matériel, à de nouveaux emprunts augmentant périodiquement la dette locale. Remède pire que le mal, et qui souligne davantage la *solidarité d'une ville et de ses régies*.

Une telle solidarité n'a rien que de logique puisqu'il est entendu que la régie est la figure que prend une commune lorsqu'elle s'essaie à la fonction économique. Bénéficiant, le cas échéant, des recettes, elle doit, le cas échéant, couvrir les dettes. Ainsi, dans chaque acte de la régie, les finances communales se trouvent en jeu.

Sans doute on peut, théoriquement, concevoir pour une régie un *budget distinct du budget communal*. Cela présenterait au moins l'avantage de voir clair dans le bilan de l'entreprise. En fait même, on trouve quelques régies étrangères à budget plus ou moins

autonome. Telles les exploitations du gaz à Glasgow, à Édimbourg, à Bruxelles. Telles encore les « agences spéciales » établies par la loi italienne de 1903 (1). Mais, dans ce cas encore, qui osera dire que le budget communal est désintéressé ? Si le capital d'établissement a été emprunté par la ville elle-même ou sous sa garantie, elle en demeure tenue en principal et intérêts. Et puis, l'opinion tolérerait-elle la faillite d'une industrie municipale ? Au cas de déficit, il faudra bien le combler par subventions tirées du contribuable, je veux dire de la ville. Il faudra toujours que la commune supporte le passif de ses exploitations à côté, sous peine de violenter dangereusement la conscience publique. Jamais les particuliers qui traiteront avec une régie ne se résoudront à la considérer comme indépendante de la ville, surtout si celle-ci doit profiter des bénéfices hypothétiques de celle-là. Quoi qu'on fasse, c'est le crédit de la ville qui aura soutenu la régie, et la ville ne pourra se soustraire à la garantie sur laquelle on comptait.

J'ai nommé les « agences municipales » d'Italie. Elles sont la confirmation bien vivante de notre opinion. Une commission spéciale préside à la vie et au fonctionnement de chaque agence. Elle en prépare le

(1) Art. 2. — Chacun des services mis en régie doit, sauf l'exception prévue à l'art. 16 (services de peu d'importance ou dont le caractère industriel ne serait pas suffisamment marqué), constituer une agence spéciale distincte de l'administration ordinaire de la commune, avec des comptes et un budget spécial.

budget, mais c'est le Conseil municipal qui le délibère ; et cette intervention du pouvoir local ne paraît guère évitable. Cela suffit pour que la commune se trouve obligée, et par une obligation si étroite que la loi même y donne une satisfaction juridique. Dans son article 2, elle admet que « les déficits seront supportés par la commune et portés aux dépenses extraordinaires de son budget ».

Est-il une démonstration plus parfaite que, sous toute législation, sous celles-là mêmes qui consacrent ou consacraient l'autonomie des industries municipales, la plus tyrannique des solidarités, la solidarité financière, lie fatalement la commune à ses régies ? (1) La caisse administrative et la caisse commerciale des municipalités peuvent être distinctes mais non étanches : lorsque l'une se vide, elle tire sur l'autre.

* * *

Ainsi, pas de fluctuations dans les régies qui ne se répercutent instantanément sur les finances municipales. Or, dans une sorte de cercle, il n'est pas de règles imposées par notre législation à ces mêmes finances municipales qui ne contrarient les régies et ne menacent leurs bilans. *Politiquement nécessaires, les règles de la comptabilité publique seraient financière-*

(1) Dans le projet du loi sur la régie du gaz à Paris on lit : Art. 3. — La régie du gaz forme un service autonome. La Ville de Paris bénéficie et demeure responsable de la gestion.

ment dangereuses pour une exploitation commerciale ou industrielle. Une exploitation de ce genre, si elle veut être économique, exige une très large indépendance dans la direction, beaucoup de souplesse et de célérité dans l'exécution. Les qualités de vigilance et de promptitude y sont la condition de succès.

En face de ceci qui est indiscutable, le Conseil d'État, étudiant le fonctionnement financier des régies, a vu les prescriptions de notre législation administrative; il a vu les articles 145 et suivants de la loi municipale qui veulent le budget, avant l'exercice, exactement voté et réglé; il a vu l'ordonnance de 1837 qui décide que « toutes les entreprises pour travaux et fournitures au nom des communes et des établissements de bienfaisance seront données avec concurrence et publicité »; il a vu toutes ces précautions inscrites dans la loi, et qui doivent y demeurer à titre préventif contre la fraude et les gabegies; il a vu cette réglementation paperassière qui, en garottant le personnel des administrations publiques, selon le mot de M. Cheysson, peut bien le préserver d'un faux pas, mais l'empêche en même temps de courir. Là où l'initiative et la hardiesse seraient indispensables, il n'a trouvé que formalisme timoré, prudence routinière; il a prévu l'étouffement des exploitations municipales dans l'inéluctable du mode officiel; et l'éventualité d'un déficit budgétaire lui est apparue.

En 1900, une hausse générale des houilles a fait

sentir tout le poids de la règle dite « du budget préalable » à la régie du gaz de Grenoble. N'ayant pu, par suite de la limitation des crédits, conclure un marché à long terme, la Ville dut payer son charbon jusque 34 et même 50 francs la tonne. Pouvait-elle du moins, atténuant le mal par le mal, tirer quelque profit de cette situation par la vente de son coke ? Pas davantage. Le produit de la vente étant inscrit aux recettes du budget, on avait dû recourir, dès le début de l'exercice, au système « de l'adjudication publique » qui rapporta 16 francs par tonne d'un coke coté 45 francs sur le marché. D'où, pour la régie et pour la Ville, une perte de 100.000 francs qu'une compagnie privée aurait certainement évitée ; car une compagnie était libre, d'abord de passer un gros marché de houille qui l'eût garantie contre la hausse prévue, libre encore d'attendre cette hausse pour l'écoulement de ses sous-produits.

De semblables errements imposés par une législation prudente aux spéculations communales font comprendre les doléances du rapport présenté en 1902 par l'ingénieur en chef des services d'éclairage de la Ville de Paris, M. Lauriol, sur la régie d'électricité des Halles. Il se plaint d'être obligé de vendre aux enchères publiques les matériaux hors d'usage. « Dans certains cas, écrit-il (1), nous pourrions passer des marchés avantageux, par exemple pour la fourniture

(1) *Rapport* du 22 octobre 1902. (Chaix, 1902).

des produits chimiques servant à l'entretien des accumulateurs contre reprise des vieux produits de ces mêmes accumulateurs. Le règlement de comptabilité s'oppose à ce qu'il soit passé de pareils marchés ». Il constate, chose invraisemblable quand on songe qu'il s'agit ici d'une entreprise commerciale, — plus invraisemblable encore s'il s'agit d'un service public, comme on le prétend dans une certaine pensée, — que le secteur doit refuser des abonnés, parce que les crédits votés d'avance ne suffisent pas aux besoins nouveaux !...

Tout cela ne souligne-t-il pas une antinomie profonde entre le caractère spéculatif des régies et l'esprit formaliste de la législation financière ? Mais tout cela, commercialement malheureux, n'est-il pas politiquement nécessaire ?

Le Conseil d'État, dans son avis de 1877, s'élevait d'avance contre une industrie communale où « les garanties dont les règles administratives ont entouré les marchés et traités passés avec les communes feraient défaut » et « dont les opérations quotidiennement renouvelées échapperaient au contrôle de l'autorité supérieure ». Les règles actuelles sont le fruit de l'expérience. Elles sont un rempart au moins quelconque contre les dilapidations et les gaspillages trop faciles des finances publiques. Si l'on convient que, dans notre Droit, ne peuvent s'acclimater les exploitations municipales, ce sont celles-ci qu'il faut écarter

et non pas des règles protectrices dont la nécessité ne s'est jamais tant fait sentir.

*
* * *

Surabondants sont les vices imputés aux régies sous leur aspect financier. Dans cette foule d'accusation il convient de mettre quelque discipline. Si, méthodiquement, les unes se résolvent en un grief positif que nous venons d'examiner, le formalisme pesant des règles administratives, toutes les autres peuvent être groupées sous ce grief négatif : *l'irresponsabilité civile des agents communaux*.

Et d'abord, irresponsabilité du Conseil municipal, investi *proprio motu* de la haute souveraineté sur les régies locales.

Quelque forme qu'on leur donne, le Conseil municipal en reste le maître et, sous sa volonté, tous les organes d'exécution doivent plier. Parce qu'il tient les cordons de la bourse, qu'il dresse les tarifs et fixe les salaires; parce qu'il contrôle, qu'il approuve, qu'il révoque et qu'il blâme; parce qu'il lui appartient d'accorder les emprunts, de combler les déficits et même de les masquer, le Conseil municipal garde la haute main sur ces entreprises « annexes ». Sous sa férule, comités spéciaux et directeurs techniques s'inclinent bien vite et très bas; d'autant plus vite que

la municipalité doit les couvrir, le cas échéant; d'autant plus bas qu'ils ne peuvent rien contre elle ni en dehors d'elle.

On croit contester cette *influence prépondérante du Conseil municipal* sur les exploitations communales — et partant ses méfaits que nous verrons dans un instant — en parlant de budgets « *autonomes* », de services spécialisés, d'administrateurs responsables. Fort bien. Dans la pensée où on entend tout cela, ce ne serait, pour la France, que rêves et projets, et la critique de notre Conseil d'État garderait toute sa force contre les réalités actuelles. Mais encore, nous offre-t-on quelque chose de plus parfait, sur ce chapitre, que la loi italienne de 1903? Il suffit de la lire pour se convaincre, sans solliciter aucunement un texte fort explicite, que l'action demeure considérable des municipalités italiennes sur leurs « agences » (1) et qu'en

(1) Art. 4. — Le directeur est nommé à la suite d'un concours public par une délibération du Conseil à laquelle devront être présents les 2/3 des conseillers attribués à la commune. Il est nommé pour un délai de trois ans et peut être renouvelé; il ne peut être révoqué avant l'expiration de ce délai que par une délibération motivée du Conseil et sur le vote des 2/3 au moins des conseillers attribués à la commune.

Art. 5. — Il sera constitué pour chaque agence une commission nommée par le Conseil communal en dehors de ses membres. Le Président sera nommé par un scrutin spécial antérieurement à celui par lequel sera élue la Commission. Il est rééligible comme tous les membres de la Commission.

Art. 6. — S'il doit être pris dans le courant de l'année des mesures qui auraient une répercussion sur le budget, la Commission doit provoquer la délibération du Conseil communal.

Art. 17. — Le budget de l'agence devra être adopté par une délibération du Conseil communal... Les comptes de l'agence sont soumis

fait il n'en pourra jamais être autrement. Dans une étude pourtant favorable de cette législation et des services municipalisés en Italie, M. Brès est obligé de reconnaître que « le Conseil exerce sur l'agence un pouvoir absolu en ce qu'il approuve son budget... Cette règle établit une dépendance complète de l'agence à l'égard du corps communal (1) ». Alors?...

Alors qu'on se tranquillise, qu'on n'évoque pas la régie de demain et son caractère « autonome » : le jour où cette régie pourra se faire, libre du joug communal, il n'y aura pas un Conseil municipal assez désintéressé pour l'établir.

Imagine-t-on d'ailleurs, entre régies et municipalités, une séparation de pouvoirs plus nette que celle instituée dans notre Droit entre l'Exécutif et le Législatif? Le rapprochement n'a rien d'insolite car les rapports théoriques seraient analogues. Or, en dépit des principes, se trouvera-t-il quelqu'un assez ignorant de nos mœurs publiques pour affirmer que, pratiquement, l'Administration est séparée du Législateur, ou mieux que les fonctionnaires sont indépendants des parlementaires? Interventions répétées, recommandations impératives, concessions récipro-

à la Commission administrative qui dresse un rapport transmis au Conseil communal.

Art. 19. — La Commission administrative peut être dissoute par une délibération motivée du Conseil communal approuvée par la junte provinciale administrative.

(1) Brès, *loc. cit.*, p. 130.

ques, marchandages de votes et de faveurs, en somme un compromis perpétuel, voilà, dans son inoffensive application, le principe de la séparation des pouvoirs.

Pourquoi en serait-il différemment dans les relations d'un Conseil municipal et de ses services annexes, même dits « autonomes » ?

Un autre rapprochement vient à l'esprit. Les bureaux de bienfaisance, dans l'état présent de notre législation, sont des établissements publics absolument distincts de l'organisation municipale. On leur a donné une existence propre, des ressources personnelles, un budget séparé, un conseil d'administration autonome. Malgré tout, l'influence politique exercée dans leur sein par les Conseils municipaux (1) a gangrené en mille endroits ces institutions qui donnent au paupérisme sa forme héréditaire.

Ainsi trouvons-nous, dans le présent, de sûrs indices de ce que seraient demain les organismes projetés. Presque autant que nos régies actuelles, autant que les « agences » italiennes, autant que nos établissements communaux d'assistance, ils seraient à la merci de la municipalité locale. Le Conseil municipal est et demeure partout le chef suprême des industries municipales.

Or, j'ai fait remarquer son irresponsabilité.

(1) 3 des 7 membres de chaque bureau de bienfaisance sont désignés par le Conseil municipal.

Il ne faut pas dire qu'il est complètement irresponsable. A défaut de la responsabilité civile, il lui reste une *responsabilité politique devant le corps électoral*. Mais la responsabilité politique qui n'a jamais été une garantie d'administration économique joue un rôle plutôt malfaisant. La responsabilité civile, telle qu'est celle des administrateurs des sociétés privées, en confondant leur intérêt pécuniaire avec la réussite financière de l'entreprise, y pousse énergiquement toute leur activité. Pas un acte, pas un ordre, pas une délibération qui n'ait pour objet latent la recherche d'un profit personnel *en fonction du profit social*. Cette harmonie économique est un moyen très sûr du développement le plus efficace de l'industrie. La responsabilité politique des administrateurs communaux a-t-elle un même effet ? On en peut douter quand on sait que cette responsabilité est uniquement conditionnée par la mentalité du suffrage populaire et les vertus civiques de sa majorité. L'homme politique, même intègre, asservi aux combinaisons électorales, ne peut braver la coalition des appétits se ruant à l'assaut des finances publiques ; il risquerait de céder sa place à quelque candidat moins austère. Son rôle, pour être possible, exige des sacrifices bien entendus aux convoitises les plus âpres, les plus agitées, les plus puissantes. Nécessité malheureuse, sans doute, que l'exploitation communale des services industriels accentuera sensiblement.

Ce seront les exigences de la clientèle, le gros noyau électoral, qui imposeront une diminution progressive des tarifs. Ce seront les exigences du personnel, autre élément électoral, très fort s'il est organisé, d'autant plus fort que les régies seront plus nombreuses et plus importantes, qui réclamera un salaire plus élevé, un travail plus restreint, une discipline plus molle. Ce seront les exigences des fournisseurs, électeurs eux encore, capitalistes influents, qui s'insurgeront contre les garanties du contrôle.

Nos régies d'État, j'entends par exemple les Postes, les Téléphones, les Ateliers publics, les Chemins de fer de l'État, justifient trop ces prédictions et leur pessimisme.

Celles qui s'adressent au public s'acheminent inéluctablement vers la gratuité. M. Paul Leroy-Beaulieu, en corrigeant très impartialement les chiffres donnés par l'administration des Postes et en rétablissant tous les éléments qui ne figurent pas à sa comptabilité, intérêt des capitaux engagés, pensions de retraites, valeur des transports grevant indirectement le budget, prouve avec une logique irréfutable que ce service, qui devrait produire net plus de 30 millions, ne couvre pas ses frais. Le sagace économiste ajoute que « cette tendance à la gratuité ou plutôt à l'onérosité des services de l'État se manifeste en tous pays (1) ».

(1) Leroy-Beaulieu, *L'Etat moderne et ses fonctions*, 1900, p. 163.

D'autre part, nul n'ignore jusqu'à quel point les autorités issues de l'élection universelle peuvent montrer de faiblesse dans la direction d'entreprises industrielles. Nous sortons d'une grève quasi-générale des chemins de fer. Par application du principe jurisprudentiel que la grève est une rupture du contrat de travail, de nombreuses révocations ont été prononcées sur tous les réseaux. Naturellement les groupes syndiqués exercent une pression violente sur les pouvoirs publics pour obtenir la grâce des grévistes. Ils sont dans leur rôle. Mais alors que les compagnies privées adoptaient l'attitude énergique dictée par les nécessités disciplinaires, l'Ouest-État procédait, comme l'a reconnu M. Jaurès lui-même, « à de larges réintégrations ». Ces méthodes caractéristiques de deux régimes opposés éclairent singulièrement l'ordre du jour adopté par les cheminots dans tel Congrès qui, en promettant « de répondre comme il convient aux requins de la haute finance », se déclare « plus que jamais partisan de la nationalisation de tous les réseaux. »

Lors de la construction en régie d'un lot du Métropolitain, les ouvriers de la Ville de Paris, forts de leur influence électorale, jouèrent à l'Administration des tours pendables dont on trouve la relation au Mémoire du Préfet de la Seine. Dans une interruption heureuse, à la séance du 25 février 1903, M. Colly, alors conseiller socialiste, aujourd'hui représentant véhément du

peuple parisien au Palais-Bourbon, en a donné la raison péremptoire, reproduite ainsi dans le *Bulletin officiel* :

« *M. Colly.* — Et puis tous les ouvriers n'étaient pas des professionnels. On a embauché dans ce chantier tous ceux qui demandaient du travail : il y avait des horlogers, des cuisiniers, de tout. (*Bruit. Exclamations diverses.*)

« *M. Maurice Spronck.* — Il faut retenir l'argument pour le procès-verbal. »

Et, plus loin, M. Adrien Veber, tâchant de rattraper l'aveu de son collègue, d'expliquer : « Si les travaux ont coûté plus cher, c'est parce qu'on a embauché plus d'ouvriers, et cela a servi un peu d'œuvre d'assistance par le travail. (*Exclamations.*)

« *M. Colly.* — Très bien ! Ces messieurs ne comprennent pas. »

« Ces messieurs » comprenaient parfaitement, au contraire, qu'on avait embauché beaucoup d'ouvriers « qui ne connaissaient pas leur métier mais qu'on avait instamment recommandés ». Ils auraient compris, sans plus de peine, cette parole menaçante de M. Taylor, secrétaire général de l'Association anglaise des employés municipaux dans le meeting de East-Hem : « Il y a à Londres et ses environs 70.000 employés municipaux qui disposeraient de tous les pouvoirs s'ils étaient organisés ! (1) » Agréable pers-

(1) *Sic*, lord Avebury, *Les Villes et l'Etat contre l'industrie privée*, p. 45.

pective ! Dans une cité vraiment municipaliste, les travailleurs de l'industrie privée doivent engraisser les égoutiers et les ronds-de-cuir de l'Hôtel de Ville !

A des prétentions pareilles, aux pressions incessantes qu'exerceront sur eux clientèle et personnel des exploitations communales, les Conseillers municipaux seront-ils donc en mesure de répondre avec l'autorité morale et l'indépendance qu'il leur faudrait ? Dans quel principe, dans quel intérêt plus impérieux que le souci de leur réélection, puiseront-ils la force de résister aux sollicitations forcenées qui vont se déchaîner sur ce terrain fâcheusement propice ? Administrateurs plus ou moins éphémères, civilement irresponsables, la situation financière des régies leur importe infiniment moins que leur propre situation électorale. Encore une fois, ils ne connaissent qu'une responsabilité, la responsabilité politique devant les électeurs ; et le meilleur moyen de couvrir cette espèce de responsabilité, c'est, non pas d'administrer économiquement contre les opinions égoïstes, mais de consentir un pillage savant du patrimoine communal.

Que dire maintenant des agents de la régie, de cette cohorte imposante et sereine de fonctionnaires, directeurs, chefs de services, chefs de bureaux, sous-chefs, rédacteurs, expéditionnaires, auxiliaires, employés et ouvriers, qui vont, dans une entreprise

industrielle, transporter toutes leurs traditionnelles qualités de sage lenteur et de prudente inertie? Quelles garanties de réussite peut offrir à une œuvre économique cette « bête administrative » si implacablement analysée par Stuart Mill?

Dans une société particulière le directeur dépend du Conseil d'administration : comme celui-ci demande des dividendes, il s'ensuit que la situation du directeur est liée à la prospérité de la société et que leurs intérêts concordent entièrement. Dans une régie *la même dépendance soumettra le directeur au Conseil municipal* car, indubitablement, celui-ci n'abdiquera pas son absolu pouvoir. Mais alors la question financière sera reléguée à l'arrière-plan. Le directeur, féal d'une majorité électorale, elle-même esclave de combinaisons électorales, aura l'âme de nos hauts fonctionnaires, de ces colonels bureaucrates pour lesquels l'idéal de la stratégie consiste à « ne pas avoir d'histoires. » Un homme auquel on reconnaîtra quelque autorité en cette matière, M. de Selves, l'ancien Préfet de la Seine, qui vient de quitter l'Hôtel de Ville pour le quai d'Orsay, déclarait catégoriquement : « Il faut de l'audace en même temps que de la prudence pour réaliser des opérations industrielles et commerciales. Jamais un agent administratif, même dans l'organisation proposée, n'aura de l'audace et ne voudra engager sa responsabilité; il aimera mieux manquer une affaire avantageuse... »

Simple gérant? cet agent administratif tiendra surtout à sa prébende; il n'aura ni le moyen, ni la force, ni même l'idée d'opposer la moindre résistance aux pressions canalisées par le Conseil municipal. Intéressé aux bénéfices? il se gardera encore plus de cette résistance qui ferait jeter la suspicion sur ses mobiles. Chef responsable? théoriquement libre d'allures? il passera néanmoins sous les fourches caudines. Car, en tout état de cause, il lui faudra, comme aux directeurs des agences italiennes, faire ratifier sa gestion par le Conseil municipal. Cette ratification on la marchandera, et, par voie détournée, la politique reprendra, dans le fonctionnement des régies, son rôle profondément désorganisateur (1).

Voici le projet du gaz à Paris, présenté aux Chambres par le Gouvernement en 1904. Le commandement y est partagé entre le Conseil municipal de Paris et le Préfet de la Seine. (2). Cette influence lais-

(1) C'est bien la *régie intéressée* que je critique en passant. Elle se ramène à la régie ordinaire et en présente les défauts essentiels. Il ne faut pas confondre avec cette formule bâtarde les systèmes de concession stipulant *partage de bénéfices* entre le concédant et le concessionnaire. A Paris, le Gaz et le Métropolitain, par exemple, sont sous le régime du partage. Ces entreprises dépendent, quant à leur exploitation économique, de sociétés privées, non pas gérantes, mais concessionnaires. Ni la Société du Gaz de Paris, ni la Compagnie du Chemin de fer Métropolitain de Paris n'apparaissent comme de simples préposées participant aux bénéfices de la Ville de Paris : c'est la Ville de Paris elle-même qui participe aux bénéfices, en ce sens qu'elle perçoit tant pour cent sur les produits à titre de redevance. Voir décret du 20 juillet 1907 et convention du 27 janvier 1898.

(2) Le Conseil d'administration est composé de douze membres nommés moitié par le préfet, moitié par le Conseil municipal. Les

sée au Préfet peut rassurer; mais il ne faut pas oublier qu'à Paris le Préfet possède les attributions d'un maire. C'est en cette qualité qu'on le prend ici : en sa qualité de « chef de l'administration municipale », dit le rapport Morlot. Dans les autres communes, le chef de l'administration municipale, le maire, dépend totalement du Conseil municipal; de sorte que le projet de 1904, envisagé dans son application possible à la généralité des régies, appuie nos vaticinations : le Directeur y sera le factotum du Conseil municipal.

Il est vrai qu'on préconise, même pour les régies provinciales, un partage de souveraineté entre la municipalité locale et l'autorité préfectorale, comme dans la loi italienne de 1903 (1). Ce tempérament n'a rien de consolant : la politique entrera dans l'exploitation par deux portes au lieu d'une seule, et voilà tout. Le pouvoir de contrôle réservé dès maintenant à l'Administration sur les délibérations municipales, par la façon dont il s'exerce, par les complai-

administrateurs peuvent être révoqués par arrêté motivé du préfet et après avis du Conseil municipal. Ce sont ces administrateurs qui délibèrent sur le compte administratif du directeur (art. 8). Leurs délibérations sont soumises au Conseil municipal et au préfet (art. 9). Le préfet nomme et révoque le directeur et les chefs de service (art. 10). Le service de contrôle est organisé par le Conseil municipal et le préfet (art. 12).

(1) Voir dans la loi italienne de 1903, les articles 17, 18, 19, 20 qui établissent les droits étendus de l'autorité préfectorale et de la junte provinciale.

sances et les complicités qu'il laisser percer, nous donne un avant-goût de ce que serait cette coopération dans les régies futures.

Aujourd'hui déjà, les pouvoirs publics exercent une pression non déguisée même sur des compagnies concessionnaires. Que ne feraient pas demain les municipalités, et avec elles l'autorité préfectorale, si besoin était, pour forcer la volonté sensiblement moins réfractaire des directeurs des régies (1)?

Supposer quelque indépendance aux directeurs de régies futures, c'est entretenir une illusion sans excuse; on ne peut sérieusement compter sur ce facteur plus que problématique pour sauver les industries communales de la servitude politique et électorale et de ses effets anti-économiques.

Quant aux agents subalternes, si leur responsabilité est semblable dans les régies et dans les sociétés particulières, il faut s'empressez d'ajouter qu'elle n'a pas cependant le même sens ici et là. Dans les deux cas c'est une *responsabilité hiérarchique*. Or, une responsabilité hiérarchique vaut ce que vaut la responsabilité des chefs.

Alors que, dans une entreprise privée, cet enchaînement des responsabilités fonde la discipline, l'é-

(1) Il est certain qu'aucun directeur de régie n'aurait résisté à l'ultimatum invraisemblable adressé par le précédent gouvernement aux Compagnies de chemins de fer, pour la réintégration des grévistes révoqués.

mulation, le succès sur les solides assises de l'intérêt personnel, pour un service d'État, il y a là une cause d'inactivité devenue proverbiale. Hormis quelques exceptions dont nous apprécions la haute valeur, tant de gens ne se précipitent vers les médiocrités du fonctionnarisme qu'à raison de la douillette insouciance où se peut bercer, sans gloire, sans effort et sans appréhension, toute une vie d'oisiveté. Les employés inférieurs, commissionnés ou non, les plus nombreux, les plus turbulents, les plus désintéressés, du moins ils le croient, des résultats de l'exploitation, affichent à leur aise une inertie professionnelle en proportion directe de leur influence électorale. « Quelque sagement que soit organisé un service de régie, écrivait M. de Selves dans son rapport sur la régie du gaz à Paris, le Directeur de ce service n'aura jamais une entière liberté pour le personnel à recruter, pour les peines disciplinaires à infliger, pour les révocations à prononcer. Les employés, les ouvriers, protégés chacun par un représentant des corps élus, auront à l'égard de leurs chefs hiérarchiques une indépendance qui se traduira par une diminution des sommes de travail ou par une augmentation des jours de maladie. »

Le Préfet de la Seine était bien qualifié pour s'exprimer ainsi, après l'expérience du Métropolitain, à une époque où les démêlés épiques surgis entre la Ville et ses employés sur la ligne n° 1 hantaient encore toutes les mémoires. Le résultat le plus net de la ré-

gie fut un dépassement de 25 % des prévisions, attribué uniquement au faible rendement du personnel.

En résumé, dans une exploitation municipale, l'Administration et, comme corollaire, toute l'échelle hiérarchique, n'attachent guère de prix aux résultats commerciaux. La responsabilité politique, en s'y substituant à la responsabilité civile, ouvre largement un champ où se peuvent épanouir trop commodément les abus les plus contraires à une entreprise économique.

* * *

Ai-je voulu prouver que ces tares ruineront inévitablement toutes les régies ? Pas le moins du monde. Les enseignements globaux du passé et du présent, si incertains qu'ils soient, ne sauraient faire méconnaître les résultats satisfaisants, au strict point de vue financier, de quelques industries communales.

Mettons à part les *régies des eaux* qui se recommandent de considérations spéciales. Elles rapportent sans difficulté un revenu certain et régulier, et l'exploitation en est trop simple pour expliquer l'enthousiasme de M. Chamberlain que la seule régie des eaux de Birmingham convertit définitivement au Socialisme municipal. D'ailleurs cet enthousiasme qui remonte à 1876 ne se comprendrait plus, aujour-

d'hui que les pertes des eaux de Birmingham ont dépassé très sensiblement les profits (1). En 1905, le service présentait 389.499 livres sterling de dépenses contre 197.308 livres de recettes, soit un déficit de 4 millions 804.775 francs. Dans le choix possible, la concession est encore un mode préférable. Elle résiste naturellement à cette tendance inutile vers l'onérosité. En outre, au point de vue de la pureté des eaux, elle offre un contrôle répété sur le filtrage; le contrôle des fonctionnaires de la Ville y double celui des ingénieurs de la compagnie. La régie, elle, n'apporte qu'une seule attention, et bien plus discutable étant donnée son irresponsabilité. Quoiqu'il en soit, le service des eaux, par son caractère de nécessité et de salubrité, peut échapper à la question financière; et c'est fort heureux puisque la plupart des grandes villes qui l'ont municipalisé y ont fait preuve d'un manque absolu de sens commercial. Liverpool, Birmingham et Manchester, par exemple, quelles que soient la simplicité d'un tel service et la possibilité d'en tirer un prix rémunérateur sans compromettre en rien l'hygiène publique, le gèrent à perte.

Parmi les autres exploitations municipales (gaz, électricité, forces motrices, téléphones, moyens de transport, etc...), d'aucunes annoncent de beaux bénéfices. On en trouvera un tableau dans le rapport dé-

(1) V. Boverat, *Le socialisme municipal en Angleterre*, p. 124.

posé en 1904 à la Chambre des députés par M. Morlot (1). Mais cela ne va pas sans provoquer des réserves très graves.

C'est d'abord l'*inexactitude outrée d'un grand nombre de bilans*. Là où une comptabilité complète et loyale ferait apparaître une opération blanche ou même déficitaire, les administrations communales accusent impunément des bénéfices fantaisistes. Elles donnent des comptes dont M. Cheysson dit « qu'ils sont non pas commerciaux mais administratifs et qu'ils omettent ou atténuent des articles qui jouent un rôle important dans le bilan des sociétés de droit commun (2) ».

Lord Avebury, ancien président du County Council de Londres, membre du Parlement britannique, vice-chancelier de l'Université, a fait une étude très serrée et très documentée des grandes régies de son pays. Dans un livre traduit en toutes les langues (3), avec sa double autorité de penseur et d'homme d'action, il a qualifié d'imaginaires les bénéfices dont se réclament les entreprises municipales. « Ils résultent, explique-t-il, de l'imputation de trop faibles sommes à l'entretien du matériel, au service du capital, aux frais de contentieux et d'administration. Souvent, dans

(1) V. documents Chambre, annexes, I, 1904, pp. 610 et s.

(2) Cheysson, *Bulletin de la Société d'Économie politique*, février 1904.

(3) *Les Villes et l'Etat contre l'Industrie privée*, chap. VI.

l'éclairage électrique, on fera un virement d'une partie des dépenses en chargeant le compte de l'éclairage des rues; pour les tramways, on exagérera les dépenses pour travaux de voirie (1); dans le devis d'habitations ouvrières, le prix du terrain sera porté pour un prix inférieur au prix d'achat, et ainsi de suite... » A l'appui de cette affirmation, lord Avebury apporte, avec beaucoup de détails, une grande quantité de chiffres et de documents.

Il fait le procès des tramways municipaux de Londres pour lesquels la ville déclare un bénéfice de 575.000 francs de 1900 à 1905. Outre que ce bénéfice des tramways Sud municipalisés est bien inférieur à la seule redevance du réseau Nord concédé à l'industrie privée, il provient d'erreurs invraisemblables dans les comptes. Les inspecteurs qui les ont examinés regrettaient l'insuffisance du fonds de réserve pour amortissement du matériel et de la contribution pour les frais d'administration générale. Les intérêts des capitaux engagés sont calculés à 2 1/2 % alors que la Ville paie 3 %. Rien que de ce chef les prétendus bénéfices des tramways municipaux s'évanouissent.

Lord Avebury montre encore comment, pour alléger les bilans des régies, on porte au budget dans des chapitres extérieurs les frais de bureaucratie — quelquefois fort élevés avec la multiplication des fonc-

(1) Il s'agit, bien entendu, de dépenses portées à l'*actif*, comme avancées pour un autre service.

tionnaires et des paperasses —, le loyer des immeubles occupés par les services d'exploitation ou d'administration, les débours de procédure; comment on oublie et comment on minore les taux d'amortissement, les valeurs de dépréciation, les redevances et taxes qu'auraient rapportées les concessions. Ainsi, la Municipalité de Newport a une usine d'électricité dont la valeur imposable réelle est de 100.000 francs. Elle ne figure au registre des contributions que pour 10.750 francs, mais on ne se gêne pas pour taxer vingt fois plus la compagnie rivale du gaz qu'on voudrait réduire à la faillite.

Il faut croire que ces inexactitudes sont volontaires et que les villes anglaises enlizées dans le socialisme municipal entendent tromper l'opinion, puisqu'elles se sont systématiquement opposées à toute enquête sur leurs finances. Lorsqu'en 1903 la Commission parlementaire chargée de l'inspection des comptes émit, dans ses conclusions, des vœux précis tendant à une vérification permanente et indépendante de la comptabilité communale, la Municipal Corporation Association éleva de véhémentes protestations et réussit à arrêter ce projet de sincérité.

C'est le même état d'esprit que dénonçait en 1906 sir Melvill Beachcroft, ancien vice-président du Council de Londres, à propos de ces nouveaux comptes fantastiques qu'étalait le budget du Département des

Travaux. « La Commission des travaux, disait-il, est une place forte dont les portes sont closes. Nous devons accepter les « réserves » et les « bénéfiques » qu'elle accuse sur les affirmations toutes gratuites de la Commission. »

Mentalité inquiétante qui se retrouve sur le continent. A l'enquête ouverte sur la question du gaz, Tourcoing répondait : « Pour des raisons multiples l'administrateur municipal se garde bien de faire une publication particulière du bilan de l'exploitation du gaz. » Si quantité de bilans sont inexacts parmi ceux qu'on a osé livrer à la critique, que faut-il penser de ceux qu'on ferme obstinément à la lumière ?

Autre réserve : pour réaliser vraiment une plus-value sur ses régies une ville recourt quelquefois à des *moyens brutaux* qui ne permettent plus de conclure. Armée de son monopole sans contrepoids sérieux, rien ne lui est plus facile que de hausser arbitrairement le prix de vente de ses produits ou, en diminuant leur qualité, de réduire ainsi le prix de revient. Le procédé a été exposé par le *Times* dans la grande campagne qu'il a menée en 1902 contre le municipal-trading (1). Le Conseil municipal de Manchester, dévoilait-on, ayant besoin de 1 million 250.000 francs, les a tirés de l'entreprise du gaz en augmentant sim-

(1) Voir les nos de septembre 1902.

plement son prix de 3 pence par 1.000 pieds cubes. Voilà un bénéfice ! Manchester est une des fiertés du municipalisme. L'exploitation du gaz lui donnerait, bon an mal an, 1.650.000 francs. Mais si elle faisait payer son gaz au même prix modique que la *South Métropolitain Gas Company*, pourtant désavantagée sous le rapport de la houille, Manchester arriverait à une perte sèche de 325.000 francs par an. Lord Avebury soutient un raisonnement analogue à l'égard de Nottingham qui accuse le plus de « bénéfices » après Manchester. Il ajoute que Manchester fournit un pouvoir éclairant très inférieur ce qui n'est pas sans augmenter ses profits. Même remarque pourrait s'appliquer au gaz de Genève qui est de basse qualité (1). « S'il veut bien brûler, c'est pour permettre au compteur de marcher ». Par ce moyen, et en élevant encore le prix du gaz de 2 centimes en 1900, Genève a fait 330.000 francs de « bénéfices ».

Il faut donc se méfier : souvent les bénéfices prétendus sont imaginaires ; souvent les bénéfices réels résultent d'une majoration des taxes ou d'une fraude sur la qualité. *Trop souvent enfin, les régies municipales se sont résolues en un déficit* si important qu'on n'a pas pu le déguiser.

Telle est l'aventure de Huddersfield dont les tramways roulèrent à un désastre financier ; de Bedford

(1) Voir *La Suisse* du 20 janvier 1904.

qui en 1901 perdait plus d'un million dans l'industrie électrique; de Westham qui supporte chaque année un déficit de 62.500 francs sur la seule lumière électrique; de Bath qui, ayant confisqué en 1896, dans des conditions singulièrement fructueuses, l'usine d'électricité alors en voie de prospérité, a clos son premier exercice par un passif, prélude de beaucoup d'autres. C'est l'histoire de 60 cités qui, au total, ayant dépensé 150 millions de francs pour l'établissement de l'électricité, y perdaient en 1901 six millions 750.000 francs. C'est l'histoire de toutes les communes qui ont voulu construire et gérer des habitations ouvrières : aucune n'y retrouve ses frais ni même la satisfaction de louer ces immeubles coûteux à ceux qu'elle prétendait héberger (1). C'est l'histoire de nombreuses régies anglaises (2), et l'exemple n'en paraîtra que plus édifiant. Le socialisme municipal, en effet, s'implantait en Angleterre dans les conditions les moins défavorables : les administrateurs municipaux relativement pratiques et compétents ne voulaient pas faire de la philanthropie mais bien ga-

(1) Louerait-on à des prix abordables que le but ne serait pas encore atteint. Le miséreux fuit la propreté plus que la peste. Son goût héréditaire et indéracinable de la crasse lui fait préférer l'ignominie des *slums* à la décence trop impressionnante des *lodging houses*.

(2) V. les ouvrages cités d'Avebury et Boverat; François, *Le socialisme municipal en Angleterre*, *Journal des Économistes*, 1896, p. 382; A. Métin, *Le socialisme en Angleterre*; E. Montet, *Etude sur le socialisme municipal anglais*; les articles du *Times* et du *Statist* de 1902.

gner de l'argent sur leur régies pour diminuer les impôts d'autant. Le terme « *municipal-trading* » qui désigne leurs socialisations communales traduit en même temps leur bonne volonté. Lorsqu'ils s'emparaient d'un service, en général c'est qu'il s'agissait d'une entreprise déjà prospère et rémunératrice.

En dépit de ces avantages, on vient de juger les résultats. M. le professeur Charles Gide, cependant plein d'indulgence à l'endroit du municipalisme, nous indique que, pour un capital supérieur à 3 milliards de francs engagé dans les exploitations municipales britanniques, elles ne touchent qu'un profit de 9 millions 1/2 soit un intérêt de 3 *pour mille*, et cela sans presque d'amortissement (1). Si on établissait un amortissement minimum, on trouverait, *au lieu de ce revenu dérisoire, 140 millions de déficit !*

Il est entendu que l'ensemble des budgets locaux de la vieille Angleterre se solde par un passif. Et c'est une coïncidence vraiment fâcheuse pour le municipalisme que son pays d'élection ait, dans les dernières années, augmenté la taxation locale de 120 % !

Que serait-ce donc en France où les conditions de la gestion municipale semblent infiniment plus suspectes ? Les régies communales jusqu'ici, par la volonté du Conseil d'État, y sont peu nombreuses, et, d'ordinaire, leur établissement s'est effectué avec une

(1) Ch. Gide, *loc. cit.*

prudence tout à fait louable mais qui ne se généraliserait sûrement pas. Quoi qu'il en soit, peut-on dire que leur exemple doive encourager les tendances municipalistes ?

Sans doute le secteur d'électricité des Halles a été « une affaire fructueuse », du moins dans le rapport officiel de M. Lauriol. Mais ce rapport, malgré le soin consciencieux apporté à sa rédaction et la minutie impressionnante de ses détails, n'aurait su « rétablir toutes les charges qui n'apparaissent pas explicitement dans la comptabilité. » Les spécialistes ont insisté sur l'insuffisance d'évaluation du capital d'établissement qui, porté à 1.863.000 francs, atteindrait en réalité 2.550.000 francs ; sur le chiffre du prix de revient, 0 fr. 56 le kilowatt-heure nonobstant un horaire particulièrement favorable, alors qu'il n'est que de 0,40 en moyenne dans les secteurs privés ; sur le prix de vente relativement élevé ; sur les omissions ou affaiblissements considérables quant aux dépenses ; sur ce fait encore qu'en l'espèce la Ville est la forte cliente de son secteur (1). De sorte que M. G. Louis-Jaray qui a critiqué avec beaucoup de mesure le rapport de M. Lauriol conclut que « sans doute, suggestionnée par la conclusion à laquelle il voulait aboutir, sa bonne foi a été surprise... »

(1) Voir G. Louis-Jaray, dans *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale*, 1903, IV, p. 234.

Le rapport de M. Rouvier et les déclarations du Préfet de la Seine nous ont appris ce que coûte à Paris la régie des pompes funèbres. Avant la loi de 1904 qui a monopolisé le service au profit des communes, les fabriques et consistoires de la Ville en tiraient des bénéfices importants. Depuis, la Ville a trouvé moyen d'y perdre un million chaque année. Lyon a dû renoncer à la régie des théâtres qui donnait les plus mauvais résultats. Dijon y a laissé 60.000 francs par an. Les petites régies gazières accusent quelques bénéfices mais elles négligent dans leurs calculs les intérêts et l'amortissement du capital d'établissement. Cette comptabilité ridicule, que pas une industrie privée ne tolérerait, empêche d'en tirer argument.

Quant aux grandes exploitations municipales, il leur arrive de se soutenir par des *expédients* assez peu rassurants. Je doute que les Grenoblois aient trouvé quelque saveur au procédé employé en 1900 pour parer à la crise des houilles. Un arrêté du 7 janvier interdit temporairement l'éclairage des allées et escaliers, au risque d'accidents dont la responsabilité d'ordinaire incombe aux propriétaires trop parcimonieux. Le maire diminue en même temps l'éclairage dans les rues et les établissements communaux. Même mésaventure aux bourgeois de Beaune. La municipalité leur déclare, le 5 janvier 1900, qu'elle n'a pas demandé la houille au moment opportun. En conséquence elle restreint l'éclairage public et supplie les abon-

nés de se montrer économes dans la consommation du gaz à domicile !

On comprend sans peine que la Commission d'Etudes créée pour examiner la question du gaz à Grenoble se soit prononcée contre la régie existante et ait voté le retour à la concession.

Si, enfin, on veut savoir ce que peuvent devenir les finances d'une ville aux mains d'une municipalité socialiste, on relira l'histoire de Roubaix. De 1892 à 1900, les socialistes furent en majorité à l'Hôtel de Ville. Certes, la plupart d'entre eux — camelots et mastroquets — étaient trop ignorants pour réussir une socialisation étendue des grands services. Mais quand on les voit, pendant ces huit années, porter le budget de 1.200.000 francs *de réserve* à 500.000 francs *de déficit*, on devine ce qui serait advenu si, après la tentative malheureuse de leur première pharmacie communale, ils avaient sérieusement municipalisé...

Que conclure ?

Beaucoup de régies doivent être tenues pour suspectes. Trop sont certainement déficitaires. Cette constatation comporte au moins un enseignement, et le Conseil d'État l'a très modérément défini. C'est à savoir qu'une exploitation municipale est « exposée à des chances incertaines de succès et qu'en cas d'insuccès les pertes en provenant retomberaient à la charge de la ville. »

Un passif éventuel, rendu éminemment possible par les vices constitutionnels des régies — formalisme des règlements et irresponsabilité des agents — ; un passif d'autant plus redoutable que les régies seront plus importantes ou plus multipliées : voilà le proche danger du socialisme municipal et le motif politique d'une condamnation de principe que les faits n'invitent pas à reviser.

CONCLUSION

VALEUR SOCIALE DE LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ÉTAT CONTRE LE SOCIALISME MUNICIPAL

J'ai montré comment la jurisprudence élevée par le Conseil d'État contre les exploitations municipales était, par sa forme dialectique comme par son fonds critique, d'une rectitude parfaite.

Elle méritait donc d'être défendue pour elle-même.

Elle méritait surtout de l'être pour sa portée sociale.

Sa portée sociale, on peut la mesurer, maintenant que nous avons placé la doctrine jurisprudentielle, non seulement en présence des tentatives qu'elle décourageait sous la législation du temps et du milieu, mais en présence aussi des organismes projetés et des initiatives extérieures. Ni les réformes offertes en France, ni les règles spéciales adoptées à l'étranger, ni plus particulièrement la loi de 1903 qui devait, selon les oracles, « faire reverdir l'arbre glorieux des vieilles cités italiennes », ne peuvent se flatter d'éliminer les vices constitutionnels des régions municipales. La jus-

tification d'une jurisprudence intervenue sous d'autres errements n'exigeait pas cette confrontation si large; je l'ai voulue dans le dessein de dégager la valeur profonde et permanente de l'œuvre du Conseil d'État.

Pour saisir tout son effet, et pour l'apprécier, il faut jeter les yeux sur les pays dépourvus d'une protection pareille. Le socialisme municipal, enrayé chez nous par le Conseil d'État, est une lèpre dont la contagion se répand ailleurs avec une rapidité effrayante. A peine inoculé quelque part, le virus, sournoisement, prend *L'état phagédénique*. Sans effort, on passe d'une régie à une autre. La régie du gaz amène directement la vente et la transformation des sous-produits. La régie des eaux à Manchester, à Glasgow, à Birmingham a fait municipaliser la distribution de la force hydraulique dans ces trois grandes cités. Après avoir monopolisé à leur profit les services du gaz et de l'électricité, beaucoup de villes anglaises entreprennent la fabrication des moteurs et des appareils de chauffage et d'éclairage. La municipalisation de la lumière électrique provoque, comme à Liverpool, celle de l'énergie électrique et celle des tramways. On dit que cette heureuse fusion de trois services connexes produit de notables économies. La raison n'est pas mauvaise, mais elle confirme une tendance invincible à l'expansion graduelle des régies. Il n'est pas jusqu'aux régies les moins intolérables qui n'en offrent de nou-

veaux exemples : la municipalisation des cimetières a déterminé celle des fours crématoires, et c'est à la municipalisation de leurs abattoirs que les Anglais doivent celle des caves frigorifiques et celle de la glace artificielle.

Il semble que la puissance de rayonnement des régies croisse proportionnellement à ce rayonnement même. Elle se trouve accrue encore par le goût voluptuaire des conseils municipaux pour toute grosse entreprise où se complaît la vanité de clocher, par cette monomanie des grandeurs qui agite les corps collectifs disposant de l'argent d'autrui, par les rivalités de communes dont chacune veut faire plus fort que la voisine, par un puissant mobile politique enfin : celui d'assurer à la municipalité une escouade importante de fonctionnaires dévoués à la tâche électorale.

Pour toutes ces raisons, la multiplication des industries municipales devient une loi quasi-compulsoire.

Là réside le grand danger social.

Que telle commune se soit faite productrice de gaz, que telle ait son tramway communal, son théâtre, son hôtellerie, voire son magasin d'alimentation, on n'y trouvera qu'inconvénients sans grande importance, comme en présentent couramment la pratique administrative ou l'impéritie municipale. Si la loi est violée, si quelque commerce s'en trouve gêné, si l'opération est financièrement détestable, on le regret-

tera, mais on se refusera à constater quelque chose de plus grave. Et si, par bonheur, la commune y retrouve son argent, alors on ne se congratulera jamais trop d'avoir sevré quelques capitalistes de leurs profits pour le plus grand bien de la collectivité ! Notre éducation est si superficielle ! il est si facile d'hypnotiser notre niaiserie ! les effets reculés des phénomènes sociaux nous sont si inaccessibles !

Ce qu'il faut cependant, pour juger entièrement le système des régies, c'est élever son esprit à une vue synthétique du mouvement municipaliste ; considérer non pas seulement les résultats immédiats, bons ou mauvais, financièrement, de telle et telle entreprise, mais leurs conséquences générales et lointaines ; reconnaître leur proliféricité inquiétante et l'action définitive que peut exercer sur la société un mouvement surgissant partout à la fois, dans toutes les branches de l'activité humaine, et lui imprimant par degrés la structure du pur régime collectiviste.

On peut mépriser les petites régies au capital de quelques cent mille francs et de quelques douzaines de stipendiés, on peut nier leur péril industriel et financier ; on ferait bien de ne pas se désintéresser de leur effet d'ensemble. On verrait que, méthodiquement, à coups plus ou moins distants et dispersés, l'État, sous sa forme de gouvernement central et de gouvernements locaux, procède à une *expropriation progressive des forces individuelles*.

Les socialistes ne le dissimulent guère, qui, au Congrès de Burnley, ont estimé que « les Social-Démocrates doivent favoriser toutes les formes *d'entreprises municipales, qui tendent à substituer la socialisation à la propriété privée...* »

Chaque régie, en effet, est un pas vers l'étatisation totale; chacune est un peu plus de pris sur la spontanéité de l'individu, chacune est un peu plus de jeté sous le joug coercitif de l'État. Chacune nous achemine vers l'idéal socialiste, vers un effroyable Saint-Simonisme, vers un fonctionnarisme universel, exclusif des personnalités, vers une organisation disciplinaire où l'homme amoindri, châtré de son intelligence et de sa volonté, ne serait plus qu'un rouage passif de l'écrasante machine sociale.

L'État moderne, déjà investi d'un pouvoir politique bien plus efficace que celui des anciennes monarchies, prétend absorber encore toute la puissance économique. Montesquieu disait que le prince qui réunirait au pouvoir exécutif le pouvoir législatif aurait « la force d'un tyran ». Quelle tyrannie serait donc celle du « Souverain » qui cumulerait la puissance politique et la puissance économique? Il faut sans doute que l'État soit « le plus fort »; il ne faut pas qu'il soit omnipotent.

L'État, parce qu'il se concrétise dans un homme ou dans un parti au pouvoir, est capable de toutes les erreurs, de toutes les passions, de toutes les brutalités

des hommes et des partis. S'il n'a plus à compter avec les forces individuelles, c'en est fait de la liberté.

Homme ou parti, l'État tend naturellement à transformer tous ses pouvoirs en autant d'instruments d'oppression. Il importe de les réduire à l'indispensable.

Il importe plus que tout de ne pas briser systématiquement les ressorts des énergies. La dignité morale en dépend et, avec elle, la liberté politique et le progrès social.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

Le mouvement municipaliste

Extension des attributions d'État. Étatisme et Municipalisme.

L'engouement municipaliste. — Son processus : de la concession, monopole de fait, à la régie. — La municipalisation en Angleterre, en Allemagne, en Italie. — Hésitation dans les pays républicains : France, États-Unis, Suisse. — Les régies françaises.

Influence des doctrines et des partis socialistes sur le mouvement municipaliste : congrès et programmes. — Le contenu logique, les tendances égalitaires et la portée socialiste du municipalisme 1

PREMIÈRE PARTIE

La Jurisprudence du Conseil d'État contre le Socialisme municipal

Moyens d'action contre le Socialisme municipal : la tutelle administrative et le recours des « parties intéressées ».

Exposé de la jurisprudence : — La régie du gaz à Tourcoing et l'avis du 7 juin 1877. Le funiculaire de Belleville et l'avis du 24 février 1887. La pharmacie municipale de Roubaix et l'avis du 2 août 1894. Les

caisses d'assurances et l'avis du 21 mai 1896. Les vi-
danges lilloises et l'avis du 1^{er} mars 1900. La boulan-
gerie de Poitiers et l'arrêt du 1^{er} février 1901. Le
médecin communal d'Olmato et l'arrêt du 29 mars
1901. — Condamnation du Socialisme municipal.

Valeur dialectique de la jurisprudence :— Sa cohésion.
— Examen des prétendues dérogations au principe :
les lois municipalistes et leur interprétation restric-
tive; les régies illicites et leur imposition fiscale;
quelques cas exceptionnels de nécessité publique et
l'intervention municipale

21

DEUXIÈME PARTIE

Critique juridique du Socialisme municipal

§ I^{er} — *Les exploitations industrielles et commerciales
sont étrangères
aux attributions des Conseils municipaux.*

Application aux communes du principe de la spécialité
des établissements publics. Spécialisation comman-
dée par la nature des choses. — La fonction admi-
nistrative du municipe moderne. — Opposition des
groupements naturels et des groupements politiques.
Séparation de plus en plus radicale de l'action poli-
tique et de l'action économique. — Que la commune,
pas plus que l'État, n'a une aptitude générale.

La fonction communale dans les lois de 1789 et 1884. —
Esprit de législation municipale. Défaut d'organisa-
tion économique. Exclusion des industries muni-
cipales

69

§ II. — *Les exploitations municipales
sont contraires à la liberté constitutionnelle
du commerce et de l'industrie*

La liberté industrielle, principe du Droit public. La loi
de 1791 et les constitutions révolutionnaires. —
Protection accordée par le Conseil d'État à la liberté

du commerce et de l'industrie contre les municipalités.

La régie communale, atteinte exclusive et décourageante à la liberté économique. — Comment, armée de la puissance publique, une commune supprime toute concurrence. — Comment les industries à forme monopolistique supportent la concurrence des industries similaires ou voisines. Opposition, à ce point de vue, du privilège des concessionnaires et du monopole des régies 81

TROISIÈME PARTIE

Critique politique du Socialisme municipal dans les avis du Conseil d'État.

Comment il appartient au Conseil d'État de faire de l'économie politique. — Son rôle consultatif et ses « avis ».

Péril du Socialisme municipal pour les finances communales, nonobstant ses intentions spéculatives. — Solidarité des villes et de leurs régies, même « autonomes ». Logique de cette solidarité. Ses effets.

Antinomie entre le caractère commercial des régies et l'esprit formaliste de la législation financière. — Les règles budgétaires, leur nécessité politique et leur danger économique dans les exploitations municipales.

Irresponsabilité civile des agents communaux et ses conséquences anti-économiques. — Suzeraineté des Conseils municipaux sur les régies présentes et sur les régies en projet; leur responsabilité purement politique et leurs préoccupations électorales; exigences irrésistibles de la clientèle, des fournisseurs et du personnel des régies. — Asservissement des directeurs des régies aux Conseils municipaux; leur dépendance à l'égard des pouvoirs politiques dans les « agences » italiennes et dans les organismes proposés. Inertie proverbiale des employés des services publics.

Résultats de fait des industries municipales : — Carac-
tères particuliers des régies des eaux. — Régies sus-
pectes, comptes inexacts et bilans dissimulés. —
Régies déficitaires. — Les exploitations anglaises et
l'augmentation de la taxation locale. — Les exploi-
tations françaises et leurs expédients.

Éventualité d'un passif budgétaire rendu éminem-
ment possible par les vices constitutionnels des
régies 97

CONCLUSION

Valeur sociale de la jurisprudence du Conseil d'État
contre le socialisme municipal 135

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- AVEBURY (lord). — *Les Villes et l'État contre l'Industrie privée*, trad. Ellissen.
- ALPY. — *Rapport au Conseil municipal*, 1901.
- BELLET. — *Manifestations nouvelles du Municipalisme* « *Journal des Economistes* », 1903.
- BÉQUET (Léon). — *Répertoire du droit administratif, Traité de la commune*, Paris 1888.
- BEUDANT. — *Cours de droit civil français*, t. I.
- BOUET. — *Le Municipalisme*, « *Journal des Economistes* », 1903.
- BOURDEAU (J.). — *Le Socialisme municipal*, « *Revue des Deux-Mondes* », 1^{er} juillet 1900.
- BOURGUIN (M.). — *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*.
- BOUVIER. — *La municipalisation des services publics*, « *l'Edilité technique* », 1908.
- BOVERAT. — *Le socialisme municipal en Angleterre*.
- BRÈS. — *De la municipalisation des services d'intérêt public en Italie*.
- BROUSSE (Paul). — *La propriété collective et les services publics*, « *Le Prolétaire* », 1883.
- BUSSY. — *La municipalisation des tramways*.
- CAPITANT. — *L'exploitation municipale des services de distribution de l'eau, du gaz et de l'énergie électrique à Grenoble*, « *Questions pratiques de législation ouvrière* », 1905.
- CHABROUILLARD. — *Roubaix*, « *Le mouvement socialiste* », 1900.
- CHEYSSON. — *Du Municipalisme*.
- CILLEULS (A. des). — *Le Socialisme municipal à travers les siècles*.

- COPPER. — *Industries communales*.
- CRÉHANGE. — *Le gaz à Paris*, « *Bibliothèque socialiste* », 1903.
- CRUVEILHER. — *Essai sur les concessions d'éclairage*.
- DALEM. — *Des voies de recours contre les délibérations des Conseils municipaux*.
- DONNAT. — *Rapport à la section d'économie locale de l'Exposition de 1889*.
- DONNAT. — *Le socialisme municipal*.
- DUCROCQ. — *Cours de Droit administratif*, t. I. et VI.
- FRANÇOIS. — *Le socialisme municipal en Angleterre*, « *Journal des Économistes* », 1896.
- GAUCHERON. — *Etude sur l'œuvre économique des municipalités*.
- GHESEQUIÈRE (M.). — Articles de 1899 dans « *le Mouvement socialiste* ».
- GIDE (Ch.). — *Cours d'économie politique*.
- JARAY (G.-Louis). — *Le Socialisme municipal en Italie*, « *Annales des sciences politiques* », 15 mai 1904.
- *Le Socialisme municipal en France*, « *Annales des sciences politiques* », 15 mars 1905.
- *Industries municipalisées*, « *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale* », 1903.
- LAURENT. — *Principes de Droit civil*, t. I.
- LAURIOL. — *Rapports sur les services d'éclairage*, 1901 et 1903.
- LEFÈVRE. — *Rapport au Conseil municipal*, 1904.
- LEROT-BEAULIEU (Paul). — *Les envahissements municipaux*, « *Économiste français* », 1888.
- LETOURNEUR. — *Le projet de régie du gaz à Paris*, « *Journal des Économistes* », 1904.
- MALON (Benoit). — *Le Socialisme intégral*.
- MANTON. — *Le Socialisme municipal à Londres*, « *Bibliothèque du Musée social* », 1900.
- MARPEAUX. — *L'œuvre des municipalités socialistes*, « *Le mouvement socialiste* », 1900.
- MATER. — *Le Socialisme conservateur*, « *Collection des doctrines économiques* ».

- Mémoires du Préfet de la Seine*, 6 février 1903.
- MERCIER (Pierre). — *Les Exploitations municipales*.
- MIMIN (Pierre). — *Le Socialisme municipal*, « *Revue de législation professionnelle* », 1909.
- MOLINARI (de). — *Le Socialisme municipal italien*, « *Économiste européen* », 1902.
- MONTET. — *Etude sur le Socialisme municipal anglais*.
- MORLOT. — *Rapport à la Chambre des députés*, 1904.
- NÉZARD. — *La municipalisation du service de l'éclairage*, « *Revue de science et de législation financières* », 1905.
- OGEREAU. — *Le développement des services municipaux dans les grandes villes de France au XIX^e siècle*.
- PÆPE (César de). — *Des services publics*.
- PAGEN. — *Le régime des entreprises de gaz et d'électricité*, « *Économiste français* », janvier 1899.
- PILON. — *Les monopoles communaux*.
- PLANIOL. — *Traité de Droit civil*.
- PRÉVET. — *Rapport au Sénat*, 1904.
- Recueil des arrêts du Conseil d'État*, passim.
- Revue générale d'administration*, passim.
- ROGER. — *Le domaine industriel des municipalités*.
- SAUSSOY. — *Des monopoles communaux issus de concessions sur le domaine public*.
- SAY (Léon). — *Communication à l'Académie des sciences morales et politiques*, 1895.
- SIAUVE. — *Roubaix socialiste*, « *Revue d'économie politique* », 1893.
- SPRONCK. — *Rapport au Conseil municipal*, 1901.
- STEHÉLIN. — *Essais de Socialisme municipal*.
- STRAUSS. — *Le Socialisme municipal*, « *Revue du Palais* », 10 février 1905.
- THOMAS (Alb.). — *Le Socialisme et les municipalités*.
- TOTOMIANTZ (Dr). — *Les entreprises des municipalités italiennes*, « *Revue d'Économie politique* », déc. 1902.
- VEBER. — *Le Socialisme communal*, « *Revue socialiste* », 1893.
- *Rapport au Conseil municipal*, 1901.

VEBER. — *Rapport à la Chambre des députés*, 1902.

— *L'éclairage*, 1906.

— *Le socialisme municipal*, 1908.

VINK. — *Le socialisme municipal en Belgique*, « *Le Mouvement socialiste* », 1900.

VU : *Le Président de la Thèse*,

A. SOUCHON.

VU : *le Doyen*,

P. CAUWÈS.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

~~~~~  
PARIS-PITHIVIERS. — IMP. GAUZY ET C<sup>ie</sup>  
~~~~~